

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo en el Perú (2001-2016)

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Ignacio García Marín

Directora

Esther del Campo García

Madrid, 2018



Universidad Complutense de Madrid

Facultad de Ciencias Políticas y Sociología

Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

Gobierno y Administración Pública

Tesis Doctoral

Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en el Perú (2001-2016)

Ignacio García Marín

Directora de tesis: Dra. Esther del Campo García

Universidad Complutense de Madrid

Madrid, 2016

A mi familia,

A Ana Cristina

Agradecimientos

Quiero agradecer a mi familia, especialmente a mi madre, por todo el apoyo, educación y ejemplo que me han brindado a lo largo de mi vida. Tampoco puedo olvidarme de mis hermanos todos ellos han supuesto una gran ayuda y un referente más allá de lo personal. Sin su ejemplo y valores, nunca hubiera podido llegar hasta aquí. Por ello, siempre estaré agradecido a todo cuanto han hecho por mí.

Deseo mostrar mi agradecimiento a Esther del Campo. Directora y asesora, pero ante todo una gran persona que me ha guiado y enseñado a lo largo de los últimos años. Gracias por su generosidad, comprensión, cariño y capacidad de enseñanza. Ha sido, y sigue siendo, un referente tanto en lo profesional como en lo personal.

De igual modo, agradezco el apoyo y consejo de los profesores Fernando Tuesta y Rogelio Hernández, quienes desde Lima y la Ciudad de México, se mostraron siempre solidarios y receptivos ante todo tipo de consultas, dudas y pedidos.

No puedo olvidarme tampoco de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) de México, por la oportunidad que me brindó de conocer su país, así como de realizar una estancia de investigación trascendental en mi vida, en El Colegio de México. Gracias a ello pude conocer un maravilloso país y experimentar la hospitalidad y acogida de sus ciudadanos. Igualmente, me resulta inolvidable la experiencia vivida en el Perú, donde tuve la oportunidad de sentir una gran calidez humana y siempre encontré generosidad y buena predisposición.

Asimismo, quiero agradecer a Sara Eichert por todo lo compartido y aprendido en los últimos años. Desde que tuve la suerte de tenerla en mi vida, su ejemplo, cariño y apoyo han sido una constante que siempre me ha acompañado..

Por último, pero no menos importante, agradecer la paciencia, afecto, ayuda y comprensión de Ana Cristina González Rincón. Una compañera de vida, pero sobre todo una gran persona que cada día me demuestra lo afortunado que soy a su lado y de poder compartir sueños y proyectos.

Sin todos ellos, así como de numerosos amigos y compañeros, mi destino personal y profesional hubiera sido muy diferente. Me siento por ello en deuda y agradecido con todas las grandes personas que me rodean.

ÍNDICE

Índice de Tablas y Gráficos.....	6
Abreviaturas empleadas.....	10
Abstract: The relations between the Executive and the Congress in Peru (2001-2016).....	12
Resumen: Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en el Perú (2001-2016).....	17

PRIMERA PARTE

1 Introducción.....	24
1.1 El problema y la pregunta de investigación.....	27
1.2 La relevancia de la investigación.....	28
1.3 Objetivos.....	30
1.3.1 Organización de la Tesis.....	30
2 Marco Teórico.....	32
2.1 Estado y Libertad.....	32
2.1.1 <i>El porqué del Estado</i>	32
2.1.2 La necesidad de establecer límites al Estado.....	37
2.2 La formación intelectual de la división y separación de poderes.....	45
2.3 De la teoría a la práctica: las primeras experiencias constitucionales.....	53
2.3.1 El modelo estadounidense.....	53
2.3.2 El modelo francés revolucionario.....	56
2.4 ¿En qué consiste pues, la separación y división de los poderes?.....	57
2.5 Los poderes Ejecutivo y Legislativo y su relación.....	61
2.5.1 El Poder Legislativo.....	62
2.5.2 El Poder Ejecutivo.....	68
2.6 La forma de gobierno y su incidencia en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo.....	74
2.7 Las facultades constitucionales y su influencia sobre las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.....	81
2.8 Los partidos políticos y su incidencia en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en regímenes presidencialistas.....	85
3 Estado de la cuestión.....	92
3.1 Estudios en torno a la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo.....	92
3.2 Estudios en torno al sistema político y la relación entre poderes en el Perú.....	97
4 Diseño de la investigación.....	101
4.1 Las hipótesis y su operacionalización.....	101
4.2 Técnicas de investigación y fuentes.....	108

SEGUNDA PARTE

5 El Sistema Político Peruano.....	112
5.1 La variante presidencial peruana.....	113
5.2 El Poder Ejecutivo y sus facultades constitucionales.....	119
5.2.1 El Presidente de la República.....	119
5.2.1.1 Facultades constitucionales legislativas.....	120
5.2.1.2 Las facultades constitucionales no legislativas.....	126
5.2.2 Otros componentes del Ejecutivo.....	127
5.3 El Poder Legislativo.....	130
5.3.1 Atribuciones del Congreso.....	131

5.3.2 Función representativa.....	132
5.3.3 Función de control y fiscalización.....	133
5.3.4 Función legislativa: tipología, características y procedimiento.....	141
5.3.5 Órganos del Congreso.....	145
5.4 Las organizaciones partidarias en el Perú.....	149
5.4.1 La legislación electoral.....	149
5.4.2 El sistema de partidos peruano: una perspectiva histórica.....	153

TERCERA PARTE

6 Primer mandato presidencial: Alejandro Toledo (2001-2006).....	169
6.1 Las elecciones generales de 2001.....	169
6.2 El Ejecutivo.....	176
6.2.1 Su membresía.....	176
6.3 El Congreso.....	184
6.3.1 Grupos parlamentarios y membresía de los principales órganos del Congreso.....	184
6.4 La producción legislativa.....	188
6.5 Medidas de control parlamentario.....	193
7 Segundo mandato presidencial: Alan García (2006-2011).....	196
7.1 Las elecciones generales de 2006.....	196
7.2 El Ejecutivo.....	201
7.2.1 Su membresía.....	202
7.3 El Congreso.....	211
7.3.1 Grupos parlamentarios y membresía de los principales órganos del Congreso.....	211
7.4 La producción legislativa.....	215
7.4.1 Medidas de control parlamentario.....	221
8 Tercer mandato presidencial: Ollanta Humala (2011-2016).....	227
8.1 Las elecciones generales de 2011.....	227
8.2 El Ejecutivo.....	233
8.2.1 Su membresía.....	234
8.3 El Congreso.....	244
8.3.1 Grupos parlamentarios y membresía de los principales órganos del Congreso.....	244
8.4 La producción legislativa.....	248
8.4.1 Medidas de control parlamentario.....	254

CUARTA PARTE

9 Discusión de Resultados.....	258
9.1 La división y separación de los poderes del Estado.....	258
9.2 Sobre el sistema de partidos.....	260
9.3 Sobre el Ejecutivo.....	266
9.4 Sobre el Legislativo.....	272
9.5 Sobre las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo.....	276
10 Conclusiones.....	286
11 Referencias.....	294
11.1 Fuentes Legales.....	318
12 Anexo.....	319

Índice de Tablas y Gráficos

Nombre	Numeración	Página
Tabla: Comparación de modelos teóricos	2.2	53
Tabla: Principales diferencias entre formas de gobierno (tipos ideales).	2.6	80
Tabla: Comparación de principales características de los modelos estadounidense y peruano	5.1	118
Tabla: Resumen de poderes legislativos en base a Payne (2006).	5.2.1.1a	125
Tabla: Valores del Índice de Potencia Institucional Legislativa (IPIL) de García Montero (2009).	5.2.1.1b	125
Tabla: Poderes no legislativos en el Perú y otros países latinoamericanos	5.2.1.2	127
Tabla: Resumen de valores desagregados del índice ICPCP	5.3.3a	138
Tabla: Puntuaciones agregadas del índice ICPCP	5.3.3b	139
Gráfico: Evolución porcentual de la volatilidad en el Perú (1985-2011).	5.4.2a	166
Gráfico: Evolución del NEP y NEPp en el Perú (1985-2011)	5.4.2b	167
Tabla: Resultados primera y segunda vuelta elecciones generales de 2001.	6.1a	171
Tabla: Resultados por escaños, elecciones legislativas de 2001	6.1.b	175
Gráfico: Protestas por año en el Perú:	6.2.1a	177
Tabla: Porcentaje de voto y cargos obtenidos en las elecciones subnacionales de 2002.	6.2.1.a	179
Gráfico: Evolución de popularidad de Toledo durante su presidencia.	6.1.2b	182
Tabla: Presidentes del Consejo de Ministros durante el gobierno de Alejandro Toledo	6.2.1b	183
Tabla: Evolución de los Grupos Parlamentarios entre 2001 y 2006	6.3.1a	184
Tabla: Mesa Directiva del Congreso durante el período parlamentario 2001-2006	6.3.1b	186
Tabla: Miembros del Consejo Directivo durante el período parlamentario 2001-2006	6.3.1c	187
Tabla: Decretos y leyes por mandato presidencial, 1980-2006	6.4.a	188
Tabla: Delegación de Facultades al Ejecutivo durante el mandato de Alejandro Toledo	6.4.b	189
Tabla: Integrantes por años legislativo de la Comisión de Constitución y Reglamento	6.4.c	192

Nombre	Numeración	Página
Tabla: Voto de confianza a Presidentes del Consejo de Ministros, 2001-2006	6.5	195
Tabla: Resultados primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2006.	7.1.a	197
Tabla: Resultados segunda vuelta elecciones presidenciales de 2006.	7.1.b	199
Tabla: Resultados por escaños, elecciones legislativas de 2006	7.1.c	200
Gráfico: Conflictos activos y latentes reconocidos por la Defensoría del Pueblo.	7.2.1.a	203
Tabla: Presidencias obtenidas en las elecciones subnacionales de 2006.	7.2.1.a	204
Tabla: Candidaturas regionales de partidos nacionales en elecciones 2006 y 2010	7.2.1.b	208
Tabla: Presidencias obtenidas en las elecciones subnacionales de 2010.	7.2.1.c	209
Gráfico: Aprobación y Desaprobación de Alan García, 2006-2011.	7.2.1.b	210
Tabla: Presidentes del Consejo de Ministros durante el segundo gobierno de Alan García	7.2.1.d	211
Tabla: Evolución de los grupos parlamentarios durante segundo mandato de Alan García	7.3.1.a	212
Tabla: Mesa Directiva del Congreso durante el período parlamentario 2006-2011	7.3.1.b	214
Tabla: Miembros del Consejo Directivo durante el período parlamentario 2001-2006	7.3.1.c	215
Tabla: Proyectos de Ley presentados por el Ejecutivo y publicados en El Peruano por año	7.4.a	216
Tabla: Proyectos de Ley presentados y publicados por Grupo Parlamentario (2006-2011)	7.4.b	217
Tabla: Proyectos de Ley presentados por actores ajenos al Ejecutivo y Legislativo y su tasa de éxito	7.4.c	218
Tabla: Procedencia de las leyes aprobadas durante el segundo mandato de García	7.4.d	219
Tabla: Decretos y leyes por mandato presidencial, 1980-2011	7.4.e	220
Tabla: Decretos y Leyes durante el segundo gobierno de Alan García (2006-2011)	7.4.f	221
Tabla: Voto de confianza a Presidentes del Consejo de Ministros, 2001-2006	7.4.1.a	223

Nombre	Numeración	Página
Tabla: Integrantes por años legislativo de la Comisión de Constitución y Reglamento	7.4.1.b	223
Tabla: Delegación de Facultades al Ejecutivo durante el segundo mandato de Alan García.	7.4.1.c	225
Tabla: Resultados primera vuelta elecciones presidenciales de 2011.	8.1.a	229
Tabla: Resultados segunda vuelta elecciones presidenciales de 2011.	8.1.b	230
Tabla: Resultados por escaños, elecciones legislativas de 2011	8.1.c	233
Gráfico: Conflictos activos y latentes reconocidos por la Defensoría del Pueblo	8.2.a	234
Tabla: Candidaturas regionales de partidos nacionales en elecciones 2010 y 2014	8.2.a	240
Tabla: Presidencias obtenidas en las elecciones subnacionales de 2014.	8.2.b	241
Gráfico: Evolución de la aprobación y desaprobación de Ollanta Humala (2011-2016).	8.2.b	243
Tabla: Presidentes del Consejo de Ministros durante el gobierno de Ollanta Humala	8.2.c	243
Tabla: Resultados electorales y evolución de los grupos parlamentarios (2011-2016)	8.3.1.a	246
Tabla: Mesa Directiva del Congreso durante el período parlamentario 2011-2016	8.3.1.b	247
Tabla: Miembros del Consejo Directivo durante el período parlamentario 2011-2016	8.3.1.c	248
Tabla: Total de Proyectos de Ley presentados y publicados en El Peruano (2011-2016)	8.4.a	249
Tabla; Proyectos de Ley presentados por el Ejecutivo y publicados en El Peruano (2011-2016)	8.4.b	249
Tabla: Proyectos de Ley presentados y publicados por Grupo Parlamentario (2011-2016)	8.4.c	250
Tabla: Procedencia de las leyes aprobadas durante el mandato de Ollanta Humala (2011-2016)	8.4.d	251
Tabla: Decretos y Leyes durante el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016)	8.4.e	252

Nombre	Numeración	Página
Tabla: Delegación de Facultades al Ejecutivo durante el mandato de Ollanta Humala	8.4.d	252
Tabla: Integrantes por años legislativo de la Comisión de Constitución y Reglamento	8.4.e	253
Tabla: Voto de confianza a Presidentes del Consejo de Ministros, 2011-2016	8.4.1	255
Tabla 9.2.a Evolución del IGP por periodo anual de sesiones	9.2.a	262
Tabla: Presidentes del Consejo de Ministros, 2001-2016	9.3.a	267
Tabla: Voto de confianza a Presidentes del Consejo de Ministros, 2001-2016	9.3.b	268
Gráfico: Aprobación y desaprobación presidencial, 2001-2016	9.3.a	269
Tabla: Decretos y leyes por mandato presidencial, 1980-2011	9.3.c	271
Gráfico: NEPp 1980-2011	9.4	273
Tabla: Decretos y leyes por mandato presidencial, 1980-2011	9.5.a	279

Abreviaturas empleadas

AN	Alianza Nacional
AP	Acción Popular
APP	Alianza para el Progreso
ApGC	Alianza por el Gran Cambio
APRA	Partido Aprista Peruano
CP	Concertación Parlamentaria
CPP	Constitución Política del Perú
DL	Decreto Legislativo
DU	Decreto Urgente
EDOEP	El Diario Oficial El Peruano
FIM	Frente Independiente Moralizador
FREDEMO	Frente Democrático
JNE	Jurado Nacional de Elecciones
IPIL	Índice de Potencia Institucional Legislativa
ICPCP	Índice de capacidad potencial de control político
IGP	Índice de Grupos Parlamentarios
IU	Izquierda Unida
LOE	Ley Orgánica de Elecciones
LOOP	Ley Orgánica de Organizaciones Políticas
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
NEP	Número Efectivo de Partidos
NEPp	Número Efectivo de Partidos Parlamentarios
OIR	Observatorio de Instituciones Representativas
ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales
PA	Perú Ahora
PELA	Élites Parlamentarias de América Latina
PP	Perú Posible
PCM	Presidente del Consejo de Ministros
PDC	Partido Democrático Descentralista
PNP	Partido Nacionalista Peruano
PPC	Partido Popular Cristiano
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil

RCRP	Reglamento del Congreso de la República del Perú
RCRPC	Reglamento del Congreso de la República Concordado
SN	Solidaridad Nacional
SP	Somos Perú
UN	Unidad Nacional
UPD	Unión Parlamentaria Descentralista
UPP	Unión por el Perú

Abstract: The relations between the Executive and the Congress in Peru (2001-2016)

The present research discusses the origin and *raison d'être* of the modern State, its contemporary configuration and the importance of the existence of guarantees towards the freedoms and rights of citizens. In this sense, the importance of the Constitution, a truly creation of the Atlantic revolutions (Blanco Valdés, 2010) and the doctrine of the division and separation of the powers, is remarkable. And this, because under the post-revolutionary Constitutional State, there was a noteworthy concentration of political power, characteristic and differential fact before the blurring and dispersion of the previous Ancient Regime.

In this sense, several authors like Locke, Montesquieu or Madison, warned of the necessity of creating mechanisms of control and division of the political power before the new model of State that all, even from different optics, proposed. In this way, the division and separation of state powers became a common minimum among the leading political theorists of the Enlightenment, considering it as a guarantee against hypothetical tyrannies.

Likewise, the birth of the Constitutional States on both sides of the Atlantic, brought with it a differentiation in the form of government: presidentialism and parliamentarism. The first, as a genuinely American system; and the second, predominant in Europe from the experiences of the United Kingdom and the continental models that were born after the French Revolution. However, this distinction was not irrelevant, since the legitimacy on which the Head of State rested determined to a large extent the relationship between the powers, especially between the Executive and the Legislature.

In fact, the popular election in the presidentialism of the head of the State and director of the Government, conferred a personalization and legitimacy before the other political institutions, fact that was shaped in the fixation to the position and in separate elections with respect to the congressmen. Similarly, he personified the Nation, and tended to gather important prerogatives in terms of legislation, as well as irresponsibility in matters of government before the Legislature.

On the part of the Parliamentary, the existence of Monarchies conditioned from the beginning the institutional design, affirming the direction of the executives under its authority and later, the creation of second legislative chambers. In this sense, the nineteenth century was the scene of political tensions where monarchies tended to lose faculties.

Therefore, one of the objectives that the present research seeks is to contribute to the discussion about the influence of the form of government in the relations between the Executive and the Legislative.

However, with a focus on the current age, other variables that may affect the relationship between the powers of the State and, in particular, between the Legislative and the Executive can not be overlooked. It could be the party system, given the electoral contest that occurs in order to elect the members of both institutions and the relations that can be established between the party organizations.

Indeed, based on the institutional design of presidentialism as a form of government, the existence of different majorities in both powers can have certain effects on their relationship. Thus, several authors began to emphasize from the 1980s, hypothetical risks to democratic stability, the combination of rigidity inherent in the presidential regime and potential clashes between legislators and executives. Linz (1994, 2013) was perhaps the greatest exponent of these warnings, pointing out that, in the case of Latin America, the low democratic tradition, the combination of opposing party majorities and the lack of institutional dissolution, could cause permanent blocking situations. This warning, which can be understood to have been unreasonable and risky, partially fitted with the action of Alberto Fujimori, who in 1992 closed the Congress and intervened the Judiciary, in what some authors called "autogolpe" (Tuesta, 2010: 48; Alcántara, 2013: 493)

Samuels (2002: 465) pointed out that multi-party system along with different party majorities between the Executive and the Legislative, can hinder the role of Congress as a negotiating body, a fact shared by Mainwaring (1993: 222-223), although he added the importance of the polarization and organizational capacity of party organizations (1995: 126) and of the lesser incentives for executive partners to maintain stable coalitions, unlike parliamentarism (1995: 117).

Add to this the studies that have appeared since the 1990s on the measurement and comparison of presidential faculties and types of presidentialism in the region, given the heterogeneity between different political systems. Following the current research, Payne (2006) and Montero (2008, 2009) performed index of constitutional and capacity of incidence in the legislative activity. Also, Alcántara *et al.* (2005a) carried it out in the figure of the Latin American legislatures.

However, while the institutional design itself could seem to lack the instrument of rapid resolution of conflicts, and the faculties and powers of presidents and congresses could be measured and compared, how could the party system determine the performance of these structural elements?

It is at this point, that the present research marks new objectives, understanding that effectively the party variable can modify it in a remarkable way, the implementation of the normative framework by diverting it from what, *a priori*, can be understood as expected.

Peru can be an interesting case study, given the multi-party system that it has characterized the country since the departure of Alberto Fujimori in 2001 and the non-conformation of majorities in their unicameral legislature. This is compounded by the greater volatility of Latin America since 1980 (Alcántara, 2004: 79), a low institutionalization of its party system (Mainwaring and Torcal, 2006) and by some authors such as Tanaka (2007: 71) and Levitsky and Cameron (2003), for whom there is no system of parties as such in the country or is a democracy without parties, respectively. In addition, in the 1980s the party system was dominated by four political forces (APRA, IU, PPC and AP), which entered into a strong transformation between 1990 and 1993, with the irruption of Fujimori.

However, as shown by the study period between 2001 and 2016, instability in the party system was high, reaching an average volatility of 45% for the presidential elections of this period, as well as the emergence and decline of party organizations that although they could have important role during a presidential term, the next one they were heavily punished in electoral terms. Likewise, the parliamentary groups formed at the beginning of each five-year period were changing markedly, a fact that was not uniform in all political parties.

In this way, the Peruvian party system was noted for its low institutionalization and high volatility, due to important changes in the composition of the parliamentary groups and the high renewal of deputies. In addition, the official seats of Toledo (2001-2006), Garcia (2006-2011) and Humala (2011-2016) added at the beginning of each period, around 32% of the lower house.

This system of parties could therefore affect the performance of institutional design, especially when the ICPCP index of Alcántara et al. (2005a) gives the Peruvian Congress the highest regional score in terms of political control capacity to the Executive, and the indexes of Payne (2006) and Montero (2008, 2009), scored intermediate powers in constitutional matters and incidence in the legislative agenda, respectively.

Likewise, it can be understood that the Peruvian presidential regime contains certain parliamentary elements, given the existence of a Prime Minister or President of the Council of Ministers (PCM) and the capacity of Congress to cease it as well as the ministers. The President of the Republic, for his part, may dissolve the Congress before two motions of censure successfully voted against a PCM during his term. In fact, the Head of the State even can govern without the Legislature if the second censure occurs in the last year of the five-year period.

However, what results does show the investigation of the relations between the Executive and the Legislative between 2001 and 2016 in relation to this party system? The balance in this respect, and in comparison with the governments existing since 1980, is contradictory.

On the one hand, and regarding the Executive, the presidencies of Toledo, García and Humala were characterized by a high instability of the cabinet members. For this period of 15 years, 17 Prime Ministers were counted, as well as continuous changes of ministers, where their permanence exceeded scarcely 12 months on average. It can be said that an important volume of these departures were due to the pressure of the Congress, which repeatedly threatened with the presentation of motions of censure, which led to several resignations. However, an analysis of cabinet membership since 1980, and under very different party systems in the Legislative, shows similarity in this regard, so apparently the party variable would not be decisive in this regard.

Likewise, we can highlight the legislative production originated from the Executive. In this sense, we can see a growing role of the Congress in the production of laws, including non-official parliamentary groups, as well as issuing emergency and legislative decrees, which decreased in a significant volume with respect to the period 1980-2001. For this reason, both by quantity and by the category of normative production, it is possible to be said that the weight of the Executive is decreasing, even though it holds approximately 50% of the total. In this respect it could be said that the party's configuration in the Legislative could have deprived the Executive of its leading role.

On the other hand, the influence of the party system on political control work from Congress can be questioned. In this sense, the period of study shows a low revision of legislative and emergency decrees, notable difficulties to reach majorities in interpellations and motions, as well as to control the main legislative organs. Thus, it would appear that high fragmentation would affect parliamentary groups alike, and it was not easy to identify party blocs or coalitions in the legislature during the period of study and to act as opponents.

Therefore, between 2001 and 2016, executives were very unstable in their membership, with decreasing legislative prominence but at the same time without clear opposition, which in turn was not able to deploy the powers of political control attributed by the regulatory framework. Apparently, the party system would affect relations between the Executive and the Legislative, although the comparison with previous periods suggests that the response to this performance should be sought in third variables with greater explanatory character.

Resumen: Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en el Perú (2001-2016)

La presente investigación discute el origen y razón de ser del Estado moderno, su configuración contemporánea y la importancia de la existencia de garantías hacia las libertades y derechos de los ciudadanos. En este sentido, se destaca la importancia de la Constitución, verdadera creación de las revoluciones atlánticas (Blanco Valdés, 2010) y de la doctrina de la división y separación de los poderes del Estado. Y ello, porque bajo el post-revolucionario Estado Constitucional, se produjo una notable concentración del poder político, hecho característico y diferencial ante la difuminación y dispersión del precedente Antiguo Régimen.

Diversos autores como Locke, Montesquieu o Madison, advirtieron de la necesidad de crear mecanismos de control y división del poder político ante el nuevo modelo de Estado que todos ellos, aun desde diferentes ópticas, proponían. De este modo, la división y separación de los poderes del Estado se convirtió en un mínimo común de entre los principales teóricos políticos de la Ilustración, considerándola como una garantía ante hipotéticas tiranías.

Asimismo, el nacimiento de los Estados Constitucionales a ambos lados del Atlántico trajo consigo una diferenciación en cuanto a la forma de gobierno: el presidencialismo y el parlamentarismo. El primero, como sistema genuinamente americano; y el segundo, predominante en Europa desde las experiencias de Reino Unido y los modelos continentales que nacieron tras la Revolución Francesa. Sin embargo, esta distinción no fue irrelevante, ya que la legitimidad sobre la que descansara el Jefe del Estado determinó en buena medida la relación entre los poderes, especialmente, entre el Ejecutivo y el Legislativo.

En efecto, la elección popular en el presidencialismo de la cabecera del Estado y director del Gobierno, le confirió una personalización y legitimidad ante las demás instituciones políticas, hecho que se plasmó en la fijación al cargo y en comicios separados con respecto a los congresistas. De igual modo, personificó a la Nación, y tendió a reunir importantes prerrogativas en materia de legislación, así como de irresponsabilidad en materia de gobierno ante el Legislativo.

Por parte del Parlamentarismo, la existencia de Monarquías condicionó desde un comienzo el diseño institucional, afirmándose la dirección de los ejecutivos bajo su autoridad y posteriormente, la creación de segundas cámaras legislativas. En este sentido, el siglo XIX fue escenario de tensiones políticas donde las monarquías tendieron a perder facultades.

Por ello, uno de los objetivos que la presente investigación busca es contribuir a la discusión en torno a la influencia de la forma de gobierno en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Sin embargo, y centrando la mirada a la época actual, no han de dejarse de lado otras variables que pueden afectar a la relación entre los poderes del Estado y, en concreto, entre el Legislativo y el Ejecutivo. Éste puede ser el caso del sistema de partidos, dada la contienda electoral que se produce con el fin de elegir a los miembros de ambas instituciones y de las relaciones que se puedan establecer entre las diversas organizaciones partidarias.

En efecto, con base al propio diseño institucional del presidencialismo como forma de gobierno, la existencia de diferentes mayorías en ambos poderes puede tener ciertos efectos en su relación. Así, diversos autores comenzaron a enfatizar a partir de la década de los años 80, hipotéticos riesgos para la estabilidad democrática la combinación de la rigidez inherente al régimen presidencial y enfrentamientos entre legislativos y ejecutivos. Linz (1994, 2013) fue posiblemente el mayor exponente de estas advertencias, señalando que, para el caso de Latinoamérica, la escasa tradición democrática, la combinación de mayorías partidarias contrarias y la carencia de vías institucionales de disolución anticipada, podrían provocar situaciones de bloqueo permanentes. Esta advertencia, la cual puede entenderse que fue desmedida y aventurada, encajó parcialmente con el actuar de Alberto Fujimori, quien en 1992 cerró el Legislativo e intervino el Poder Judicial, en lo que algunos autores denominaron “autogolpe” (Tuesta, 2010: 48; Alcántara, 2013: 493)

Samuels (2002: 465) por su parte apuntó que el multipartidismo junto a diferentes mayorías partidarias entre Ejecutivo y Legislativo, puede dificultar el rol del Congreso como órgano de negociación, hecho compartido por Mainwaring (1993: 222-223), aunque añadía la importancia de la polarización y capacidad organizativa de las organizaciones partidarias (1995: 126) y de los menores incentivos para los socios del Ejecutivo de mantener coaliciones estables, a diferencia del parlamentarismo (1995: 117).

A ello pueden sumarse los estudios que fueron apareciendo desde la década de los años 90 en torno a la medición y comparación de las facultades presidenciales y de los tipos de presidencialismo en la región, dada la heterogeneidad entre los distintos sistemas políticos. Siguiendo la actual investigación, Payne (2006) y Montero (2008, 2009) realizaron sendos índices de facultades constitucionales y de capacidad de incidencia en la actividad legislativa

respectivamente. Asimismo, Alcántara *et al.* (2005a) lo llevaron a cabo en la figura de los legislativos latinoamericanos.

Sin embargo, si bien por el propio diseño institucional el régimen presidencial puede aparentemente carecer de instrumentos de rápida resolución de conflictos, y las facultades y atribuciones de presidentes y congreso pueden ser medidas y comparadas, ¿cómo podría el sistema de partidos condicionar el desempeño de estos elementos estructurales?

Es en este punto donde la presente investigación marca nuevos objetivos, entendiendo que efectivamente la variable partidaria puede modificar de manera notable, la implementación del marco normativo al desviarlo de lo que, *a priori*, puede entenderse esperable.

El Perú puede resultar un interesante estudio de caso, dado el multipartidismo que le ha caracterizado desde la salida de Alberto Fujimori en 2001 y la no conformación de mayorías oficialistas en su legislativo unicameral. A ello súmese la mayor volatilidad de América Latina desde 1980 (Alcántara, 2004: 79), una baja institucionalización de su sistema de partidos (Mainwaring y Torcal, 2006) y lo señalado por algunos autores como Tanaka (2007: 71) y Levitsky y Cameron (2003), para quienes no hay un sistema de partidos como tal en el país o bien es una democracia sin partidos, respectivamente. Ello, además, partiendo de un sistema de partidos que en los años 80 estuvo dominado por cuatro fuerzas políticas (APRA, IU, PPC y AP) y que entró en fuerte transformación entre 1990 y 1993, con la irrupción de Fujimori.

Sin embargo, como muestra el período de estudio comprendido entre 2001 y 2016, la inestabilidad en el sistema de partidos fue elevada, alcanzándose una volatilidad media del 45% para los comicios presidenciales de este período, así como del surgimiento y declive de organizaciones partidarias que si bien pudieron tener importante protagonismo durante un mandato presidencial, al siguiente se vieron fuertemente castigados en términos electorales. Asimismo, los grupos parlamentarios conformados a inicios de cada quinquenio fueron cambiando de manera acusada, hecho que no obstante no fue uniforme en todas las bancadas.

De este modo, el sistema partidario peruano se destacó por su baja institucionalización y elevada volatilidad, por importantes cambios en la composición de los grupos parlamentarios (como el índice IGP creado para la presente investigación muestra) y una alta renovación de diputados. A ello súmese que las bancadas oficialistas de Toledo (2001-2006), García (2006-2011) y Humala (2011-2016) contaron a inicios de cada período en torno al 32% de diputados de la cámara baja.

Este sistema de partidos podría afectar al desempeño del diseño institucional, máxime cuando el índice ICPCP de Alcántara *et al.* (2005a) otorga al Congreso peruano la máxima puntuación regional en cuanto a capacidad de control político al Ejecutivo, y los índices de Payne (2006) y Montero (2008, 2009) unas facultades intermedias en materia constitucional y de incidencia en la agenda legislativa.

Asimismo, puede entenderse que el régimen presidencial peruano contiene ciertos elementos parlamentarizadores, dada la existencia de un Primer Ministro o Presidente del Consejo de Ministros (PCM) y la capacidad del Congreso de cesarlo, al igual que a los ministros. El Presidente de la República, por su parte, puede disolver el Congreso ante dos mociones de censura votadas con éxito contra un PCM durante su mandato e, incluso, gobernar sin el Legislativo si la segunda censura se produce en el último año del quinquenio.

Sin embargo, ¿qué resultados arroja la investigación de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo entre 2001 y 2016 dado este sistema de partidos? El balance a este respecto, y en comparación con los gobiernos existentes desde 1980, es contradictorio.

Por un lado, y en lo referente al Ejecutivo, las presidencias de Toledo, García y Humala se caracterizaron por una elevada inestabilidad de los miembros del gabinete. Para este período de 15 años, se contabilizaron 17 Primeros Ministros, así como continuos cambios de ministros, donde la permanencia de los mismos superó escasamente los 12 meses en promedio. Puede decirse que un volumen importante de estas salidas se debieron a la presión del Congreso, el cual amenazó en reiteradas ocasiones con la presentación de mociones de censura, lo que propició diversas dimisiones. Sin embargo, un análisis de la membresía de los gabinetes desde 1980, y bajo muy diferentes correlaciones de fuerzas en el Legislativo, muestra similitud a este respecto, por lo que aparentemente el sistema de partidos no resultaría determinante en este sentido.

De igual modo, puede destacarse la producción legislativa originada desde el Ejecutivo. En este sentido, puede apreciarse un creciente protagonismo del Congreso en la producción de leyes, incluyendo a los grupos parlamentarios no oficialistas, así como la emisión decretos de urgencia y legislativos, que decrecieron en un volumen importante con respecto al período 1980-2001. Por ello, tanto por la cantidad como por la categoría de la producción normativa, puede decirse que el peso del Ejecutivo está siendo decreciente, aun albergando porcentajes aproximados al 50% del total. A este respecto sí puede decirse que la configuración partidaria en el Legislativo podría haber restado protagonismo al Ejecutivo.

Por otro lado, puede cuestionarse la influencia del sistema de partidos en la labor de control político desde el Congreso. El período de estudio arroja una baja revisión de decretos legislativos y de urgencia, notables dificultades para alcanzar mayorías en interpelaciones y mociones, así como para controlar los principales órganos legislativos. Por ello, pareciera que la elevada fragmentación y altos valores del IGP afectan igualmente a los grupos parlamentarios, no siendo fácil identificar bloques o coaliciones partidarias en el Legislativo durante el período de estudio y que se desempeñaran como opositores.

A ello súmense gabinetes con escasa adscripción partidaria, coaliciones opositoras no fácilmente identificables y enfrentamientos entre los ministros independientes y los pertenecientes al oficialismo.

Por tanto, entre 2001 y 2016 convivieron Ejecutivos muy inestables en su membresía, con decreciente protagonismo legislativo pero a la vez sin una clara oposición, que a su vez no fue capaz de desplegar las facultades de control político que el marco normativo le atribuye. Aparentemente, el sistema de partidos no afectaría de manera determinante y clara a las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, ya que la comparación con períodos previos sugiere que la respuesta a este desempeño ha de buscarse en terceras variables con mayor carácter explicativo. Sin embargo, sí hubo efectos en la tarea de fiscalización del Congreso hacia el Ejecutivo, encontrando la oposición dificultades para lograr mayorías alternativas a las del oficialismo.

El origen de todos los funcionarios del gobierno, justamente establecidos, debe ser un pacto voluntario entre los gobernantes y los gobernados, y debe ser objeto de esas limitaciones, que son necesarias para la seguridad de los derechos absolutos de estos últimos.

Alexander Hamilton (1755-1807)

La consecuencia de no pertenecer a ningún partido será que los molestaré a todos.

Lord Byron (1788-1824)

PRIMERA PARTE

1 Introducción

En las últimas décadas, la democracia liberal se ha extendido por diferentes latitudes del planeta. Así, el sur y este¹ de Europa, América Latina y distintos puntos de Asia y África conocieron transiciones a la democracia, con el consecuente fin de regímenes autoritarios o dictatoriales de diversa índole. El derrumbe del bloque socialista, la difícil situación económica o el agotamiento de la legitimidad de gobiernos autoritarios, son algunas de las muy diversas explicaciones que pudieron tener estos procesos de cambio político, que presentaron, eso sí, cierta simultaneidad.

América Latina fue ejemplo de ello, viviendo un proceso de fin de regímenes autoritarios, la mayoría de ellos de corte militar, hacia democracias liberales. Este cambio en la región se englobó en lo que autores como Huntington (1994) denominaron la “tercera ola de la democracia”. Comenzando en Ecuador en 1979 y finalizando en México en 2000, la región vivió un profundo cambio político, que por supuesto avivó el debate en torno a los sistemas políticos, sus principales actores y qué diseño institucional debieran tener.

La forma de gobierno² fue uno de esos debates, tanto en la sociedad civil como en la academia. Ejemplo de ello, diversos autores como Valenzuela (1987), Shugart (1992), Linz (1994, 2013), Mainwaring (1995, 1998) y Nohlen (2013) protagonizaron una discusión en torno a qué forma de gobierno sería más idónea para la región en función de diversos factores, siendo a menudo el presidencialismo denostado en favor del parlamentarismo por causas estructurales.

El debate, que a menudo se lanzó de manera premonitoria, y quizá desdeñando la importancia del cambio social, fue quedando relegado a un segundo plano conforme las democracias latinoamericanas se asentaban en cierta estabilidad y la amenaza a nuevos golpes de estado y situaciones de bloqueo tendían a ser minoritarias, pero no nulas.

Ejemplo de estas regresiones o cuestionamientos a la institucionalidad democrática, fue la década de Alberto Fujimori (1990-2000) en el Perú, Presidente de la República del país andino que en 1992 llevó a cabo un cierre del Legislativo y la intervención al poder judicial, atentando con ello contra la institucionalidad entonces vigente (Tuesta, 2010: 48; Alcántara, 2013: 493). Su llegada supuso un verdadero cambio del panorama político peruano, resultando un renovado sistema de

¹ Para algunos autores como McFaul (2002), las transiciones a las democracia en el oriente europeo iniciaron la cuarta ola de democratización, siguiendo la famosa clasificación sobre transiciones de Huntington (1994).

² Siguiendo a Bovero (2006: 30), presidencialismo y parlamentarismo suponen diferentes formas de gobierno dentro de la democracia representativa, que es a su vez un tipo de régimen.

partidos, estableciéndose una agenda económica que se ha mantenido desde entonces con razonable estabilidad e inaugurando una tendencia a la entrada en escena de candidatos sin experiencia política previa (también denominados *outsiders*) que a menudo obtienen considerable apoyo electoral en cada elección presidencial desde entonces en el país³.

En 1993 se promulgó una nueva Constitución, aún vigente aunque reformada y que se caracterizó por ciertos rasgos en torno a los partidos políticos y su rol como mediadores de demandas procedentes de la sociedad civil; la figura presidencial y sus atribuciones legislativas, así como la conformación y diseño del congreso, unicameral. Su gobierno se caracterizó por la actuación autoritaria (Cotler, 1993: 21; Levitsky y Way, 2004: 161) o anti-política (García Montero, 2001: 50)

El sistema presidencial peruano, como se mostrará a lo largo de la presente investigación, muestra ciertas características estructurales y coyunturales que le hacen interesante como estudio de caso, dada la existencia de un Presidente del Consejo de Ministros (PCM en adelante) o la posibilidad del cierre del Congreso por parte del Presidente de la República bajo determinadas condiciones⁴. Igualmente, el sistema de partidos, caracterizado por una muy elevada volatilidad, baja institucionalización y predominancia de liderazgos personalistas, modula los elementos estructurales del sistema político peruano, como por ejemplo la aplicación de las facultades del Presidente de la República o el desempeño del Congreso.

En este sentido, se considera interesante el estudio de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en el Perú, dada la importancia que ambos reúnen para el desempeño global de todo sistema político, pero también por la influencia que pueden tener los elementos estructurales y coyunturales tanto en su ejercicio como en la relación entre ambos.

El período de estudio que abarca esta investigación es el comprendido entre el 28 de julio de 2001 y 28 de julio de 2016. Es decir, tras la salida de Alberto Fujimori del Ejecutivo y la presidencia transitoria de Valentín Paniagua, la cual terminó con la convocatoria de nuevas elecciones y la designación de Alejandro Toledo (2001-2006). Posteriormente le siguieron los mandatos de Alan García (2006-2011) y Ollanta Humala (2011-2016).

³ El propio Fujimori fue un *outsider*, iniciando su carrera política un año antes de su candidatura presidencial. Por aquel entonces era Rector de la Universidad Nacional Agraria, siendo desconocido para la opinión pública.

⁴ Es decir, los mandatos presidenciales completos.

En suma, la intención es analizar las relaciones entre estos poderes durante quince años, suponiendo cada período presidencial un capítulo separado y enfocando la mirada a diversos elementos estructurales y coyunturales, especialmente en lo que se refiere al marco jurídico y el sistema de partidos. En efecto, la variable partidaria, como se muestra en el marco teórico, puede ser de gran trascendencia para comprender el desempeño de las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo. Igualmente, que se trate de un régimen presidencialista posibilita la existencia de gobiernos en minoría y de una cohabitación de diferentes mayorías, lo que puede arrojar interesantes resultados en la aplicación de las facultades constitucionales de estas instituciones.

Debe reconocerse la importancia de factores informales así como de los intereses personales que los actores en intervinientes pueden tener a la hora de tratar de comprender la dinámica del sistema político peruano, así como de la contextualidad social e histórica.

El hecho de que se trate de analizar la influencia del sistema partidario, así como de la capacidad de incidencia mutua del Congreso y del Ejecutivo en las facultades constitucionales (legislativas y no legislativas), lleva a descartar al Poder Judicial del análisis. Aun siendo un pilar fundamental del sistema político, la condicionalidad de la variable partidaria es sustancialmente menor y de muy difícil medición.

Finalmente, se considera que la investigación puede llenar un importante vacío académico en torno al sistema político peruano y su desempeño, dada la carencia de estudios en esta materia, especialmente de cierto alcance. Se entiende que un análisis profundo y novedoso puede invitar al planteamiento de nuevas hipótesis con respecto a las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en perspectiva teórica.

1.1 El problema y la pregunta de investigación

Como resultado de estas inquietudes, en la presente investigación se propone el análisis de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo bajo regímenes presidenciales, enfocando la atención al caso del Perú para el período 2001 a 2016. A este respecto, como señala Lanzaro (2012: 28) “la relación entre la jefatura ejecutiva y el parlamento es el núcleo central de la institucionalidad política. Las formas en que estos dos órganos comparten efectivamente el gobierno establecen la plataforma basal del sistema de frenos y contrapesos propio del presidencialismo”.

Se entiende, eso sí, al Ejecutivo como aquel formado por el Presidente de la República, el Presidente del Consejo de Ministros y los ministros, tal y como establece la ley orgánica del Poder Ejecutivo del Perú (Ley 29158). A este respecto, y como se mostrará en profundidad en el Capítulo V, el Presidente de la República alberga tanto las funciones propias de un Jefe del Estado, como las de gobierno, dado el grado de supeditación y condicionalidad que padece el PCM respecto al Presidente de la República (Carbonell, 2006; Pease, 2010). Por ejemplo, la Constitución señala que el Jefe del Estado presidirá los Consejos de Ministros cuando esté presente (art. 121, CPP); nombra y cesa libremente al PCM (art. 122; Carbonell, 2006: 162), restando autonomía a éste. Le otorga además notables facultades legislativas (hecho que será posteriormente descrito y medido) y cuenta con un mandato fijo, salvo juicio político (artículos 113 y 117, CPP).

Respecto al PCM, el artículo 123 afirma que es, tras el Presidente de la República, “el portavoz autorizado del Gobierno y coordina las funciones de los demás ministros” (Segado, 1994: 51), otorgándole pues, un rol secundario. El Presidente del Consejo debe refrendar los actos presidenciales para que éstos puedan tener validez (artículo 120), aunque la capacidad del Presidente de la República para cesarlo de su cargo le resta autonomía.

El Consejo de Ministros tiene entre sus principales atribuciones aprobar “los decretos legislativos y los decretos de urgencia que dicta el Presidente de la República, así como los proyectos de ley y los decretos y resoluciones que dispone la ley y deliberar sobre asuntos de interés público” (art. 125). Nuevamente debe mencionarse que su permanencia en el cargo depende del Presidente de la República, salvo que sean cesados por una moción de censura.

Esta caracterización ha llevado a que se considere al Perú como un sistema presidencialista, a pesar de aparentes signos de parlamentarización o semipresidencialismo (Chasquetti, 2008; Montero, 2009; Lanzaro, 2012; Nohlen, 2013).

El estudio de la actividad legislativa por parte del Ejecutivo y del Congreso, así como del sistema de partidos y del marco jurídico normativo, puede ser una vía idónea para el estudio de las relaciones entre dichos poderes. En este sentido, se traerán a colación distintos índices que se han llevado a cabo para medir y categorizar las capacidades de los presidentes de influir en la actividad legislativa, caso de Payne (2006), Alcántara *et al.* (2005a) y Montero (2009), entre otros.

A consecuencia de ello, la pregunta de investigación que guía al presente estudio es: ¿cómo y bajo qué condiciones se han llevado a cabo las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en el Perú durante el período 2001 a 2016?

1.2 La relevancia de la investigación

Se considera que la presente investigación puede suponer un razonable aporte al debate académico en torno al funcionamiento del presidencialismo bajo sistemas de partidos fragmentados y débilmente institucionalizados. En efecto, como se irá mostrando en este trabajo, el sistema partidario peruano se caracteriza por una elevada volatilidad electoral, fragmentación parlamentaria, inestabilidad de los grupos parlamentarios y bajas valoraciones sociales con respecto al sistema político en general y hacia el Presidente de la República y los partidos políticos en particular. En este sentido, ha de añadirse que diversos autores han catalogado al régimen político peruano de “presidencialismo sin partidos” (Tanaka, 2005; Lanzaro, 2012) dada su conformación y desempeño.

El diseño institucional muestra ciertos elementos parlamentarizadores del presidencialismo peruano, como la figura del Presidente del Consejo de Ministros, el cual ha de ser aprobado por el Congreso tras la designación del Jefe del Estado, además de que puede ser cesado por el Legislativo a través de una moción de censura. No obstante, esta figura se acompaña de una facultad por parte del Presidente de la República de disolver la cámara baja en caso de que dicho PCM (a menudo denominado como *premier*), sea cesado en dos o más ocasiones dentro de un mismo mandato presidencial. Esto, a su vez, blande como cierta amenaza al Congreso. Por ello, se entiende que el análisis del presidencialismo peruano tanto en su diseño estructural como en su desempeño, puede suponer un interesante aporte al estudio de los regímenes presidenciales y su propia caracterización y clasificación, especialmente cuando esta práctica se refiere a los sistemas políticos latinoamericanos. Aparentemente, la experiencia peruana puede servir como ejemplo de la heterogeneidad del presidencialismo en la región, tanto en su diseño, como en su aplicación.

Igualmente, se considera que de manera razonable se puede contribuir al estudio teórico de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo bajo el marco de las democracias liberales, tanto en las posibles diferencias entre regímenes parlamentarios, presidenciales y semipresidenciales como en general. En efecto, uno de los principales objetivos que esta investigación se marca, es el análisis de dichas relaciones, consideradas clave para el entendimiento

del desempeño de todo sistema político, así como de la presentación, negociación y plasmación de las políticas públicas entre otras cuestiones.

Finalmente, el Perú como sistema político carece del análisis y estudio que otros regímenes políticos de la región albergan, entendiéndose por ello que la presente investigación puede ayudar a cubrir cierto vacío académico existente respecto a este país. En efecto, como se mostrará tanto en el Marco Teórico (Cap. II) como en el Estado de la Cuestión (Cap. III), puede considerarse una falta de estudios en torno al sistema político peruano, especialmente si centramos la mirada en la época actual. Por ello, el análisis de los últimos mandatos presidenciales puede contribuir a su estudio, gracias también por la elaboración de estadísticas a raíz de fuentes primarias que muy difícilmente pueden encontrarse actualmente.

1.3 Objetivos

El objetivo general es *analizar las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo del Perú en el período 2001 a 2016 a tenor de variables estructurales y coyunturales.*

Asimismo, como objetivos específicos, se derivan los siguientes:

- Profundizar en el conocimiento del sistema político peruano.
- Realizar un estudio comparado de los tres últimos mandatos presidenciales en cuanto a las relaciones llevadas a cabo entre el Ejecutivo y el Legislativo y los efectos que el sistema de partidos ha podido generar a tal respecto.
- Contribuir desde una perspectiva teórica al análisis de la sistema de partidos en la implementación de las funciones de los ejecutivos.
- Analizar hasta qué punto el sistema de partidos peruano ha podido condicionar o influir la implementación de las atribuciones que le corresponden tanto al Presidente de la República como al Congreso.
- Contribuir al debate en torno al presidencialismo como forma de gobierno, especialmente en lo que se refiere a través de la experiencia peruana.

- Analizar en qué medida puede la forma de gobierno influir en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.
- Profundizar en el conocimiento de las atribuciones y facultades que Ejecutivo y Legislativo tienen en la región a tenor de la implementación del marco normativo.

1.3.1 Organización de la Tesis

El presente trabajo tiene la intención declarada de mostrar, de manera sintetizada, los resultados obtenidos durante la investigación. Por tanto, se prioriza la economía del lenguaje y la brevedad en lo posible.

Respecto al orden, y dejando de lado el presente capítulo, se da paso al Marco Teórico (Cap. II). En él, además de presentar las principales definiciones de las que se parte en la investigación, se introduce de manera histórica la evolución de la doctrina de la división del poder político, así como las variantes que surgieron desde el nacimiento de los primeros Estados post-revolucionarios. Ello es seguido de los debates actuales sobre la influencia de la forma de gobierno en la división y separación del poder, así como de la influencia del sistema de partidos, tomando además como referencia a Latinoamérica.

En el Capítulo III se presenta el Estado de la Cuestión, mostrando los estudios recientes en torno a la problemática aquí analizada así como los posibles vacíos académicos. El Capítulo IV describe el diseño de la investigación, en concreto se presentan las hipótesis y la operacionalización de las variables seleccionadas.

Posteriormente, se expone una breve descripción del contexto socio-político del Perú (Capítulo V), enmarcado, eso sí, a un período reciente del país, junto al ámbito jurídico y normativo, donde se expone la principal información relativa al Poder Ejecutivo, especialmente a la figura presidencial; el Poder Legislativo y la legislación referente al ámbito electoral, entre otros.

Se reserva un capítulo para cada mandato presidencial (Capítulos VI, VII y VIII) para un estudio en profundidad de cada quinquenio, dejando para posteriormente un análisis comparativo de los mismos y sus resultados (Capítulo IX). Se traerán a colación ciertas experiencias en la región que puedan ser interesantes para la reflexión y estudio, además de los períodos presidenciales

previos, aun reconociendo las cautelas debidas por las diferencias en el marco normativo (1980-1993) o por el autoritarismo (1993-2000). En las conclusiones (Cap. X). se analizan las evidencias obtenidas, a tenor del marco teórico y los objetivos marcados.

Como últimos puntos, las secciones relativas a las referencias (Cap. XI) y anexos (Cap. XII).

2 Marco Teórico

2.1 Estado y Libertad

2.1.1 *El porqué del Estado*

A la hora de analizar las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, debe comenzarse por una cuestión elemental de la ciencia política: qué es el Estado y su razón de ser, además de qué consecuencias puede tener su existencia, configuración y características para la sociedad.

Puede afirmarse que la mera existencia del Estado no es neutral, así como tampoco han sido escasas ni su evolución ni sus tipologías. Su presencia, legitimidad o conceptualización conllevan un acervo teórico e ideológico sobre el que se condicionan derechos, libertades y comportamientos en la sociedad.

En este sentido, diversos autores (Heller, 1946; Cotarelo, 1981) ubican el nacimiento del Estado moderno⁵ en el renacimiento europeo, dada la conjunción de características que comenzaron a reunirse de manera simultánea y que anteriormente se daban de forma aislada, tales como un ejército permanente, una hacienda pública o unas fronteras razonablemente definidas (Cotarelo, 1981: 17-18). Deben añadirse asimismo elementos que se entienden necesarios para la conformación de todo Estado, como una población mínimamente cohesionada en cuanto a identidad se refiere o un poder político centralizado capaz de imponer obediencia (De Blas Guerrero, 1981: 76). No obstante, estos elementos fueron madurando de manera progresiva, sin obviar cuestiones importantes como la oposición interna en el propio Estado o las dificultades de éste para imponer su modelo. El término, en todo caso, comenzó a usarse de forma progresiva a partir de Maquiavelo.

Caminando a una definición de qué es el Estado, puede tomarse como punto de referencia a Max Weber (1977: 92), quien lo describió como una “organización institucional que posee el monopolio de la violencia, una coacción física que es legítima (se ejerce conforme a la Ley), y que es ostentado por una organización de carácter institucional”. Más actualmente, puede decirse que es el conjunto de la administración pública, de instituciones “con todos sus órganos (..) donde el Estado domina y es dominado y en ocasiones considerado un mal (aunque sea un mal necesario)”,

⁵ Estableciéndose aquí una distinción con las primeras y primitivas formas de Estado que pueden encontrarse, en opinión de autores como Andrade Sánchez (1987: 38) en Mesopotamia, Egipto, India y la cuenca del río Amarillo en China. Es a su vez aceptar las tesis de Morton Fried (1979 [1960]), quien ya estableciera en estas latitudes los “Estados originales”. Por tanto se dejan de lado estas primitivas formas de Estado así como ulteriores evoluciones.

en relación a la sociedad, como señala Hans Kelsen (1934: 4-5), y con la Constitución como garante, referencia y límite al que el Estado debe responder. Delimitado a un territorio concreto, y con la capacidad a su vez de regular, dirigir, condicionar e incluso penar la conducta de los ciudadanos. Es, además, “relativamente autónomo del poder económico, instaurado a instancias de la sociedad, pero separado de ésta, situado frente a la sociedad civil como instancia de poder despersonalizado” (Blanco Valdés, 1994: 25). En su concepción más actual se está ante una caracterización social y constitucional, sometido al imperio de la ley y bajo el principio de legalidad, entre otros⁶.

En este sentido, en la presente obra, y siguiendo a Cotarelo (1996: 18), se parte de la conceptualización del Estado constitucional actual: social y democrático de derecho. Por tanto, se trata éste de un intento de incrementar la participación del Estado en la sociedad por sus fines en la economía, “superando la concepción liberal del mismo y concediéndole cierta carga moral con respecto a la igualdad entre los ciudadanos, que superaría el marco normativo para convertirse en material y de ejercicio” (Cotarelo, 1996: 22).

En definitiva, se reconoce una concepción parcialmente negativa o coactiva del Estado con respecto a la sociedad y las libertades ciudadanas, aun advirtiéndose, eso sí, su rol como garante y protector de los derechos, no sin controversia⁷. Es pues, “un mal necesario, pero potencialmente útil para múltiples fines sociales” (Kelsen, 1934: 42-43). Precisamente, esta pretendida utilidad del Estado se debe entroncar con la capacidad de representarse en él los intereses existentes en la sociedad y de imponer unas políticas u otras.

Respecto a la interpretación y justificación del Estado, existen diversas teorías. De forma muy breve, se encuentran desde un punto de vista negativo a su propia existencia las corrientes marxistas y anarquistas, entre muchas otras. En general, consideran al Estado como una estructura de efectos nocivos sobre los derechos y libertades de los ciudadanos, donde esta figura administrativa y represora debiera desaparecer a largo plazo.

Por otro lado, y bajo una visión menos contraria a la existencia del Estado, se sitúan las corrientes liberales y contractualistas, la cuales entienden que éste justifica y legitima su existencia

⁶ Estos principios, entre otros, han de ser considerados en la actuación de la administración, de carácter imperativo y aplicables inclusive desde el ámbito de la justicia. Ejemplo de ello es el principio de legalidad, donde las autoridades están obligadas a hacer lo que expresamente les señalen las leyes, por lo que todos los actos deben estar legalmente establecidos previamente.

⁷ En este sentido, puede decirse que todo reconocimiento de derechos conlleva asimismo una regulación que puede limitarlos, caso de la libertad de expresión: derecho no absoluto y que puede encontrar sus límites ante la incitación al odio, calumnias o apología del terrorismo entre muchas posibles causas.

ante la necesidad que la sociedad tiene de contar con unos mínimos de seguridad, estabilidad y certidumbre. En el caso de los liberales, con posicionamientos más moderados al respecto, se reconoce cierta utilidad del mismo, aunque de manera limitada, dada la función reguladora y garantista del derecho que debiera darse para todo modelo capitalista.

El contractualismo debe su nombre a la idea de pacto o contrato social entre los individuos. Ficticio, metafórico, pero ideado como interpretación que vendría a mostrar de manera simple su justificación y origen. Es por tanto un acuerdo, como lo serán posteriormente las constituciones, norma suprema que establece límites al Estado y su propia organización, derechos y libertades a los ciudadanos y, además, una guía de convivencia para la sociedad en su conjunto.

Ha de destacarse a uno de los mayores y primeros -junto a Grocio y Maquiavelo- exponente de esta visión: Thomas Hobbes. Para el autor inglés, el Estado debe ser un leviatán, un poder absoluto casi sin límites, con el objetivo primordial de asegurar la vida de sus miembros. Pueden resaltarse tres ideas principales en su obra: “la concepción individualista en las relaciones políticas; la idea de que los individuos son titulares de derechos que se fundan en la igualdad y libertad naturales; y el fundamento de que la legitimidad del poder político es el consenso de los individuos” (Salazar Ugarte, 2006: 63). Esto revela un hecho importante: la legitimidad de los miembros de la sociedad -aún no ciudadanos- de levantarse en armas ante ese soberano cuasi omnipotente si no cumple lo pactado, porque, recuérdese, la idea de contrato de Hobbes se da entre individuos.

No obstante, este Estado, que ya en los tiempos de Hobbes fue adquiriendo cada vez más poderes y centralizando la esfera pública en detrimento de anteriores y dispersos focos de poder (la Iglesia, la nobleza, pequeñas unidades territoriales⁸) en la Europa continental, es una novedad en la historia del ser humano⁹. Como señala Pérez Rollo (1980: 20) al respecto: “la diferencia específica del Estado, lo que lo distingue de las formas de organización política pre-estatales, consiste en la monopolización de las relaciones políticas, del poder político, concentración y monopolización que se constituyen mediante la absorción de las diferentes esferas públicas, y la reducción-supresión de intermediarios entre el ciudadano y el Estado”. Se está pues ante un poder monopolizante y creciente, sin oposición equivalente, novedoso, siendo las experiencias de Francia y España bajo

⁸ Se desea advertir a este respecto, que el Estado o, mejor dicho, los monarcas absolutistas, fueron acaparando progresivamente más cotas de poder. No obstante, la diversificación de las capacidades militares y tributarias, entre otras, persistió hasta la época de las revoluciones.

⁹ Como se destacó previamente, es posible que pueda discutirse si tanto en la Europa clásica como en India, Egipto y China hubo experiencias previas que puedan asemejarse al Estado. En todo caso, sin querer entrar en esta discusión, se recomienda la lectura al respecto de autores como Andrade Sánchez (1987) y Fukuyama (2004; 2011).

monarquías absolutistas a partir del siglo XVII los ejemplos más cercanos a la teoría hobbesiana de la época.

Sin embargo, no debe olvidarse un hecho notable: fue el Estado nacido de las revoluciones atlánticas, principalmente de la estadounidense y la francesa, el verdadero actor monopolizador del uso de la fuerza, de la recepción y cobro de tributos, así como de la impartición de justicia. En esta línea se manifiesta Blanco Valdés: “El Estado constitucional fue, hablando con propiedad, el primer poder absoluto de la historia: porque fue el primero que reunió en su seno poderes -antes en manos de diferentes corporaciones, grupos o estamentos- que los monarcas absolutos debieron respetar, pues tal respeto conformaba en cierto modo la base de su poder en las sociedades europeas pre-revolucionarias” (2010: 47). En efecto, el estado liberal, post-revolucionario, concentró a su vez las mayores cotas de poder que nunca tuvo una estructura política, de ahí la importancia de la separación y división de poderes que se estableció desde un primer momento. Por ello, como subraya Blanco Valdés (1994: 28), teóricos como Montesquieu albergaron temores tanto sobre las “monarquías absolutas como sobre los modelos liberales del *porvenir*” (cursiva del autor).

No obstante, debe citarse brevemente otro autor principal de las teorías contractualistas que, aun con un punto de partida diferente al de Hobbes, fue clave en la maduración de ideas políticas que Europa y América vivieron previamente a las mencionadas revoluciones atlánticas del siglo XVIII: John Locke.

Este pensador, caracterizado por su pensamiento liberal y contractualista de la sociedad, difirió principalmente en dos cuestiones de los postulados hobbesianos: la visión positiva del estado de naturaleza en que los hombres viven previamente al establecimiento del Estado como ente regulador y protector de la sociedad, y la separación de los poderes del mismo. Dicha separación, la cual fungió como cuestión clave en las constituciones contemporáneas, se convierte en un límite al mismo y, sobre todo, a la imposibilidad de que una sola persona acapare todo el poder político. Es decir, de evitar soberanos casi omnipotentes, absolutistas.

De igual modo, defendió un gobierno mixto, en el cual han de intervenir distintos actores sociales, siendo ejemplo de ello las cámaras legislativas (comunes y lores) y el Ejecutivo (monarca) en Inglaterra. La raíz de ello se basa en que, bajo el modelo de Locke, el contrato que legitime el diseño institucional ha de darse entre los individuos y el soberano, a diferencia de Hobbes.

Posteriormente, surgieron otros autores que dejaron una importante impronta en las ideas políticas que fueron evolucionando en las décadas previas de las revoluciones liberales del siglo XVIII. Éste fue el caso de Rousseau, quien a través de una perspectiva de democracia radical, de mayorías e igualitarista, teorizó sobre el contrato social y el porqué, cómo no, del Estado.

Mostró una visión más positiva del ser humano, pero no de la sociedad: “el hombre ha nacido libre, pero en todas partes se halla entre cadenas” (Rousseau, 2000: 27). Al contrario de Locke, no asociaba la libertad con la propiedad, aunque destacó distintas libertades: la natural, la moral y la civil. Asimismo, su idea de contrato social se establecía entre el individuo y la comunidad, lo cual le llevó a defender la elección de las mayorías al extremo, pues la soberanía popular no tiene límites, incluso si esto supusiera la vida del individuo. Sirvan estas palabras como aclaración: “cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible del todo” (Rousseau, 2000: 9).

El Estado liberal, el cual se fue desarrollando en la teoría y en la práctica desde la Revolución Inglesa del siglo XVI, encontró dos principales formas de organizar su gobierno: “el parlamentarismo y el presidencialismo” (Pastor, 1981: 59), teniendo en el primero de ellos el Reino Unido y a Francia como referentes y, en el segundo, a los Estados Unidos de Norteamérica. Eso sí, dicho nuevo modelo de Estado, independientemente de la forma de gobierno que tomara, se caracterizó por cuatro elementos principalmente: “imperio de la ley; división de poderes; legalidad de la administración y derechos y libertades fundamentales” (Elías Díaz, 1972: 29; citado en Pastor, 1981: 60).

Ahora bien, ¿por qué esta creación -el Estado constitucional-, el cual es producto de revoluciones liberales a ambos lados del atlántico y diseñado tras la maduración de ideas de corte progresista, requiere establecer tantas garantías y límites a su poder?

2.1.2 La necesidad de establecer límites al Estado

Como se ha descrito previamente, ya en la Ilustración diversos autores mostraron sus dudas y cautelas ante lo que podría ser el futuro modelo del Estado que proyectaban. En gran parte de la Europa continental se desplegaban monarquías absolutistas, y la propia idea de que el poder político fuera desmesurado, concentrado o arbitrario no era cuestión de imaginación, sino una realidad en la

época. Asimismo, el pesimismo antropológico de parte de los pensadores influyó igualmente en sus concepciones políticas, por lo que el Estado post-revolucionario no se consideró suficiente garantía en sí mismo, a pesar de su carácter constitucional. Se necesitó, por tanto, de un diseño institucional que permitiera unos mínimos asegurados de derechos y libertades, así como de frenos y contrapesos. Estos cambios, por cierto, fueron esencialmente integrados en la Constitución o Carta Magna, “producto y novedad de las revoluciones atlánticas de finales del siglo XVIII” (Blanco Valdés, 2010).

La mera concepción de Constitución retrotrae nuevamente a la idea de pacto que concibieran Hobbes y los contractualistas como origen y justificación del Estado¹⁰. En efecto, la Constitución, norma suprema y referente jurídico-político de todo el sistema político, se fundamenta en el acuerdo entre ciudadanos para su configuración, aplicación y legitimación¹¹. Desde la propia elección de diputados constituyentes, hasta la final aprobación por el pueblo, la idea de pacto acompaña al proceso, inclusive si ésta naciera a raíz de una convención constituyente¹². Supone además un límite y descripción del Estado ante los individuos, y una defensa de éstos al ver reconocidos un conjunto de derechos fundamentales que le son inalienables y de inmediata aplicación. Como apunta Sartori (1996: 212), “las primeras constituciones y declaraciones eran verdaderos complementos y reforzaban el diseño general protector del constitucionalismo, porque su mensaje básicamente sostenía: no haréis, había cosas que los gobiernos no debían hacer”.

A su vez, y siguiendo una interpretación contractualista de la sociedad, puede entenderse que este reconocimiento de derechos y libertades fue el resultado de la aceptación del nuevo modelo de Estado y su legitimación. Es decir, “el respeto a los límites materiales que imponen derechos individuales a los poderes públicos constituye una condición de legitimidad” (Salazar Ugarte, 2006: 86). Porque, como señala este autor, “los derechos individuales incorporados en la Constitución representan una frontera infranqueable para la voluntad del soberano. La garantía de los derechos implica la subordinación del poder al derecho, pero dicha subordinación puede ser formal o material” (2006: 86). Aquí, claro está, las concepciones hobbesianas dejan paso a postulados más liberales, en la línea de Locke o Montesquieu, donde el poder del Estado ha de ser limitado, resistible e, incluso, controlable.

¹⁰ Aunque, eso sí, para Hobbes los derechos y libertades estuvieran en un segundo plano ante la necesidad de asegurar la vida y de garantizar el orden. A su vez, la propia Constitución de Estados Unidos tuvo en un primer momento un mayor rol de demarcación y diseño institucional, que de carta de derechos.

¹¹ A este respecto, puede mencionarse que la historia constitucional de ciertos países, caso de España, recuerda más a la idea de la imposición y del frentismo que del pacto, especialmente en lo que se refiere al siglo XIX.

¹² Es decir, donde sus miembros no fueran directamente elegidos por los electores, si no que se conformara un colectivo de notables, intelectuales o representantes sin proceso electoral de por medio. La redacción de la Constitución estadounidense de 1787 es ejemplo de ello.

Respecto a la importancia de esta novedad, y siguiendo a Blanco Valdés (1994; 2010), una Constitución es, básicamente, un texto jurídico-político de carácter supremo y que se sitúa en la cúspide del ordenamiento jurídico del Estado, tal y como la pirámide normativa de Hans Kelsen (2013) ejemplificó de forma gráfica pero fiel¹³. García-Pelayo la define como un “conjunto normativo establecido de una sola vez y en el que de una manera total, exhaustiva y sistemática se establecen las funciones fundamentales del Estado y se regulan los órganos, el ámbito de sus competencias y las relaciones entre ellos. La Constitución es, pues, un conjunto de normas” (García-Pelayo, 1984: 33). A lo que ha de añadirse que, en todo caso, con capacidad para condicionar tanto el comportamiento del Estado, como del conjunto de la sociedad, por mucho que sea fruto de ésta.

Además, se definieron en un primer momento por su contenido y por su forma. Por su contenido ya que regularon el diseño administrativo, consagrando la división de poderes y los derechos y libertades ciudadanas¹⁴, así como su forma escrita y ordenada y con un procedimiento claro y específico de reforma (Blanco Valdés, 2010: 79-81). Supuso una codificación jurídica ante la pluralidad de textos y fuentes legales que existían hasta la fecha, las cuales entraban en ocasiones en colisión entre ellas (Blanco Valdés, 2010). Asimismo, diseñaron la separación de poderes, siendo determinante la forma de gobierno: no será inmutable la relación entre el Ejecutivo, Legislativo y Judicial bajo un régimen presidencial que ante otro de corte parlamentario o híbrido, pasando por alto las propias diferenciaciones en cada una de estas grandes formas de organizar el poder político. Así, y como se mostrará posteriormente, la mera elección directa del Jefe del Ejecutivo o Presidente de la República, altera notablemente su autonomía con respecto al Legislativo, dada su independencia del mismo para llegar y mantenerse en el cargo¹⁵.

Subráyese que la Constitución de Estados Unidos -una de las primeras de la historia, pero no la primigenia, pues las de Virginia, Maryland y Pensilvania se redactaron previamente-, no tuvo un articulado claro, concreto y conciso sobre la separación de poderes, sino que este precepto se va expresando a lo largo de todo el texto constitucional, tal y como advierte Blanco Valdés al respecto (1994: 89). Asimismo, lo relativo a los derechos llegó años después al texto constitucional en forma

¹³ A este respecto, recuérdese la jerarquización normativa, de más a menos rango en términos generales: Constitución (nivel fundamental); tratados internacionales, leyes orgánicas y decretos de urgencia; leyes especiales y ordinarias; decretos y reglamentos; ordenanzas y resoluciones; sentencias jurídicas y actos administrativos.

¹⁴ Aunque en este caso no en un primer momento, pues recuérdese que la Constitución de Estados Unidos no contaba con una declaración de derechos en sus primeros años.

¹⁵ No obstante debe destacarse al Reino Unido como interesante excepción a estas caracterizaciones en torno a la constitución, dada la inexistencia de un texto único concentre las principales leyes del país y que ostenten carácter supremo.

de enmiendas¹⁶. La primera Carta Magna francesa (1791), eso sí, contó desde un primer momento con una referencia relativa a los derechos (Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789) y de la separación de poderes, suponiendo el artículo 16 de la citada declaración, una de las grandes premisas que toda Constitución debe cumplir hasta ahora para ser considerada como tal: “toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”.

Sin embargo, para Sartori una Constitución sin una declaración de derechos, sigue siendo una Carta Magna, alineándose a las tesis de Hamilton, uno de los principales constitucionalistas estadounidenses que defendieron la no inclusión explícita de derechos en 1787¹⁷. En cambio, el autor italiano sí considera que, si este texto no contuviera la organización institucional del Estado, no podría considerarse de tal manera (Sartori, 1996: 212). En este sentido, su definición de Constitución es eminentemente organizacional y procedimental, dejando de lado lo comentado previamente con respecto a los derechos y libertades ciudadanas, pero, también, de su contenido político:

“las constituciones son formas que estructuran y disciplinan procesos de toma de decisiones de los Estados. Las constituciones establecen la manera en que se crearán las normas: no deciden, ni deben decidir qué debe ser establecido por las normas. Es decir, que las constituciones son, ante todo, *procedimientos* [cursiva del autor] cuya intención es la de asegurar un ejercicio controlado del poder” (Sartori, 1996: 217).

No obstante, en esta investigación se defiende una definición más precisa, garantista, y que toma en cuenta preceptos revolucionarios, como es la dada por Bovero (2006: 16-17):

“Es la norma o conjunto de normas, que por un lado reconoce y confiere *derechos* [cursiva del autor] fundamentales y, por el otro, instituye *poderes* [cursiva del autor] públicos, articulando sus competencias y regulando su ejercicio fundamental en función de la protección, de la garantía y de la tutela de los derechos”

Asimismo, debe reconocerse una cierta separación de poderes y un proceso diferenciado -y con una mínima complejidad- de reforma. Sin estas premisas, a las que se pueden añadir otras como un pueblo sujeto de derecho, no puede hablarse de Constitución. Ciertamente se hace aquí

¹⁶ Conocida como la Carta de Derechos, son un conjunto de 10 enmiendas constitucionales que recogieron derechos y libertades ciudadanas, con fecha de 1791.

¹⁷ En su caso, por considerar que los derechos ya eran inherentes a la Carta Magna.

referencia a un contexto democrático y liberal, aunque quizá esta misma aclaración lleve a cuestionar si realmente un texto supremo y organizador de un régimen no democrático puede considerarse constitucional, por mucho que llevara este apelativo o que cumpliera alguna -que no todas- de las condiciones anteriormente descritas. A este respecto, rescátese una cita de Blanco Valdés que hace referencia a los comienzos de la Revolución Francesa y al citado artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano:

“cuando el movimiento revolucionario liberal procede a definir *materialmente* [cursiva del autor] a la constitución, como nuevo fenómeno jurídico y político aportado por la contemporaneidad, lo hace afirmando rotundamente que toda sociedad donde la garantía de los derechos no está asegurada ni determinada la separación de poderes no tiene Constitución” (Blanco Valdés, 1994: 23-24).

Añádase que el carácter jurídico se establece por ser norma y ley fundamental, que ha de cumplirse por todos y cada uno de los miembros de la sociedad, así como por las instituciones. Es decir, bajo el principio del imperio de la ley, todos los actores se someten a la misma, “tanto los poderes del Estado como los ciudadanos y toda organización social, han de respetar y cumplir lo dispuesto en la Constitución” (Murillo de la Cueva, 1981: 107). Así, y como señala a este respecto Garrorena Morales, “la subordinación del poder político a la constitución es en sí misma una vía de limitación de éste, donde solo el pueblo puede situarse por encima” (2014: 37), aunque, eso sí, mediante un procedimiento y unas condiciones previamente establecidas. En este sentido, subráyese que, para garantizar la supremacía constitucional, y en línea de la mencionada pirámide kelseniana, “toda norma de rango inferior debe no entrar en contradicción con la carta magna, siendo en caso contrario invalidada, anulada o suspendida en función del ordenamiento vigente y de la actuación jurisdiccional competente” (Ugarte Salazar, 2006: 220).

Sin embargo, nótese que, desde una perspectiva pesimista, Ackerman (2007: 121) considera que la protección constitucional puede ser incluso insuficiente en los Estados actuales. Subraya la limitación ejecutiva y presupuestaria con que cuentan tanto el poder judicial como el tribunal constitucional, dejándoles en desventaja y sin iniciativa, erosionando con ello la protección real de los derechos y garantías constitucionales. Ackerman, advierte sobre la dinámica de concentración de poder que el Ejecutivo tiende a albergar en la mayoría de los estados democráticos actuales, por mucho que, elementos coyunturales como el sistema de partidos o el liderazgo partidario presidencial, puedan erosionar o influir esta dinámica coyunturalmente.

De igual modo, no debe obviarse la parte correspondiente a la implementación e interpretación de la Constitución. En este sentido, las actuales normas supremas de Estados Unidos (1787) o México (1917) cuentan con una vigencia significativa, por mucho que su articulado haya ido sufriendo reformas con el devenir de los años, especialmente en el segundo caso. Sin embargo, ello no debiera obviar que, a pesar de la supremacía de las cartas magnas en todo sistema político-democrático liberal-, su contenido pueda ser sustancialmente diferente en lo que a su aplicación se refiere. O bien, con el pasar del tiempo, por mucho que el texto continuara literalmente sin cambios. Aquí entran en juego además los tribunales y las propias instancias de control jurisdiccional (tribunales constitucionales o supremas cortes), dando significado a las leyes escritas y, en cierto modo, creando ley¹⁸.

Muestra de esta evolución en sus significados e implementación es el propio carácter político de estos textos, del cual deriva su capacidad para marcar las políticas públicas de la administración, dados los principios que puede recoger la norma suprema: sociales, de mercado, igualitaristas...etc. La Constitución tiene un valor de guía sobre los legisladores, el Ejecutivo y el Poder Judicial. Es un referente moral e imperativo llegado el último caso. Además, como se ha señalado previamente, establece el diseño institucional del Estado, y, como subraya Murillo de Cueva, “fija las reglas del juego político, quiénes van a ser los actores y con arreglo a qué criterios deberán desenvolverse” (1981: 106). En este sentido, y en línea a Salazar Ugarte (2006: 65) “el poder político se encuentra limitado por la constitución, pero a su vez es ahí donde se halla su legitimidad y, a contraposición del modelo *hobessiano*, sería limitado, divisible y resistible”. Desde una perspectiva posiblemente más pesimista, Sartori (1996: 213) señala que “las constituciones son, en primer lugar y ante todo, instrumentos de gobierno que limitan, restringen y permiten el control del ejercicio del poder político”.

Todo ello, bajo un marco garantista, especialmente en las últimas décadas, pues huelga decir que, desde las primeras constituciones revolucionarias hasta la actualidad, las cartas magnas han ido evolucionando en sus contenidos, metas y objetivos, al igual que la propia concepción del Estado y las sociedades. Muestra de ello pueden ser los derechos humanos, los cuales han ido siendo ampliados, completando un abanico en la actualidad que comprendería derechos y libertades que a menudo tienden a clasificarse de primera, segunda y tercera generación, por el orden cronológico de su reconocimiento. En este sentido, la primera generación contiene derechos civiles y políticos, y son de protección del ciudadano frente a la administración; en la segunda, económicos, sociales y

¹⁸ En un sentido metafórico, pues el poder judicial es aplicador de leyes y las cortes constitucionales, su máximo interpretador.

culturales, con un fin igualitarista y de mejoramiento de las condiciones de vida; y, en la tercera, de solidaridad, relativos a la paz, dirigidos a los estados y la comunidad internacional. Algunos autores discuten sobre una cuarta y quinta generación, aunque a efectos de la presente investigación, baste con advertir el progresivo reconocimiento que las constituciones tienden a presentar. La importancia de este hecho es notoria, ya que

“los derechos individuales incorporados en la constitución representan una frontera infranqueable para la voluntad del soberano. La garantía de los derechos implica la subordinación del poder al derecho, pero dicha subordinación puede ser formal o material” (Salazar Ugarte, 2006: 86)

Al respecto de este cambio social y la aparejada evolución constitucional, no debe olvidarse el propio mecanismo de reforma que éstas conllevan, pues aunque se trate de un procedimiento rígido y con la exigencia de elevadas mayorías y consensos, este proceso en sí “genera tres principales efectos: estabilidad, garantía, pero también posibilidad de adaptación al cambio social” (Murillo de la Cueva, 1981: 120). Es decir, la propia adaptación del marco jurídico puede favorecer su cumplimiento y aceptación por parte de a quienes está dirigido, siendo ésta la alternativa al cambio de interpretación y aplicación que anteriormente se resaltó con respecto a los tribunales.

Como ejemplo de esta evolución, pueden destacarse a Manuel Aragón (1996) y Blanco Valdés (2010) al respecto, ya que consideran que, en un comienzo, los textos constitucionales en la Europa continental tuvieron un carácter más político que jurídico, fungiendo como guías para el legislador, más que como límites al mismo, a lo que se debe sumar un control constitucional que tardó en llegar a Europa hasta el primer tercio del siglo XX, con las primeras experiencias de Austria y Checoslovaquia en 1920 y de España en 1931; todas ellas de forma concentrada. Dicho control constitucional, al situarse en órganos creados a tal fin y fuera del poder judicial, supone una vía de control autónomo y presumiblemente imparcial ante la administración, basados en una lógica no mayoritaria pero que garantizaría la integridad y cumplimiento de la Carta Magna. Actuación que, en todo caso, ha de tener sólidos razonamientos jurídicos e incluso políticos para no dañar su legitimidad ante instituciones representativas con cargos electos por el pueblo.

Este carácter político preeminente sobre el jurídico fue contrario al existente en la otra experiencia primigenia atlántica: la estadounidense, donde a través del caso *Marbury vs Madison* (5 U.S. 137) de 1803 se estableció la supremacía constitucional desde un punto de vista jurídico, así como el control difuso de constitucionalidad de todo acto de la administración, incluida la

producción legislativa y la capacidad de interpretación constitucional por parte de este órgano. Esta asimetría en el control jurisdiccional es posible que respondiera a su vez por la distinta perspectiva o valoración al pueblo y sus efectos en el Poder Legislativo, -hecho que será posteriormente discutido, no obstante- pero, en todo caso, se reflejó tanto en las garantías constitucionales, como en el propio diseño de la separación de poderes.

Eso sí, un común denominador a ambos lados del Atlántico fue la “persecución de dos objetivos primordiales: *limitar* [cursiva del autor] el poder político y *distribuirlo* [cursiva del autor] entre los ciudadanos” (Salazar Ugarte, 2006: 45). Además, y siguiendo a Solozábal Echavarría (1981: 216) y a Bovero (2006: 21), la idea primigenia del poder dividido no es producto de esa época, si no que el origen proviene del ideal clásico del gobierno de las leyes¹⁹, el cual fue evolucionando hacia la concepción liberal del Estado limitado, con poderes articulados y bajo una norma suprema, la mencionada Constitución.

La Constitución es, pues, un límite al Estado por parte de los ciudadanos, pero también una vía de ordenar y clarificar las facultades de cada uno de los poderes. A este respecto bien puede servir de ejemplo la producción legislativa, facultad que directa e indirectamente concierne tanto al poder Legislativo como a los poderes Ejecutivo y Judicial, aunque de distinta manera. Algunos autores como Dworkin defienden que esto no supone en sí un riesgo a la democracia, y otros como Zegrebelski (siguiendo a Salazar Ugarte, 2006: 223) afirman que el Legislativo ha de conformarse con el hecho de que sus normas producidas sean una parte del derecho y no todo el derecho, dadas las atribuciones con que cuentan el Ejecutivo, el Legislativo y los órganos de control constitucional. Sea como fuere, este hecho, no obstante, será posteriormente analizado teóricamente y en la práctica a través del caso peruano.

Por lo tanto, y a modo de conclusión, señálese la importancia de la Constitución como garantía y límite ante el Estado Constitucional que, aun bajo preceptos liberales y principios de igualdad, justicia y tolerancia, ha de ser acotado y limitado por la amplia y novedosa concentración de poderes y facultades que ostenta. Además, en la tradición hispánica, y siguiendo a Murillo de la Cueva (1981: 124), puede destacarse una garantía no existente en otros ordenamientos, como es el recurso de amparo, “caracterizado por anular las decisiones del gobierno, administración y tribunales que puedan violar derechos del recurrente”. Por ello, no está de más enfatizar en las garantías que las cartas magnas tienden a contemplar:

¹⁹ Aquí puede presentarse, como primer antecedente, y salvando las distancias, la obra de Aristóteles “Política”, donde se dan argumentos para dividir el poder, aunque de manera más superficial a como lo hicieron diversos autores en la Ilustración.

“de entre las garantías que establece la constitución para su correcto cumplimiento, puede destacarse la división de poderes, la descentralización política o incluso la bicameralidad entre otros mecanismos”. Éstas serían garantías en sentido amplio. En sentido estricto, se trataría especialmente de las garantías jurisdiccionales, ideadas para el cumplimiento de la Carta Magna, como los tribunales constitucionales y ordinarios.” (Murillo de la Cueva, 1981: 119)

En añadidura a estas garantías, derechos y libertades, se le pueden aunar otras como el juicio político o *impeachment*, por el cual se procede a deponer al Presidente de la República²⁰. Eso sí, como Europa mostró en el siglo XX, la existencia de constituciones democráticas así como de variados sistemas de garantías, no siempre puede ser suficiente para evitar golpes autoritarios y el establecimiento de regímenes no democráticos. España y Alemania fueron ejemplo de ello.

2.2 La formación intelectual de la división y separación de poderes

Como se ha visto hasta ahora, la existencia del Estado se justificó por la determinación de ciertos fines desde una perspectiva contractualista. Bajo esta visión, los poderes emanaban del pueblo, los cuales los delegaban, ante ciertas condiciones, al Estado. Véase como ejemplo el artículo 2, Tít. III de la Constitución francesa de 1791: “la Nación, de quien emanan todos los poderes del Estado, no los puede ejercer más que por delegación. La constitución francesa es representativa” (Garrorena Morales, 2014: 59).

Dados los riesgos que conlleva la acumulación del poder político en una o pocas manos, y la tendencia a la tiranía que muchos autores asociaban al ser humano (Locke, Montesquieu, Madison), se hizo deseable la articulación de una serie de garantías, recogidas a menudo en una Constitución. Uno de esos mecanismos fue la división del poder político, doctrina que nació y se desarrolló teóricamente en la Ilustración y que fue madurando hasta que la independencia de los Estados Unidos supuso su primera puesta en práctica.

Pérez Royo (2007: 630) afirma que los tres poderes dominantes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) no fueron novedad y creación del Estado constitucional, sino que lo novedoso fue la forma de organizar el poder, esto es, la división de los poderes, configurándolo como “la única forma

²⁰ En este punto debiera advertirse que el juicio político como tal no existiría en los sistemas parlamentarios pero sí en los presidencialistas. Una de las principales razones a esta diferencia sería la capacidad que tendría el parlamento para remover de su cargo al presidente, por ejemplo a través de la moción de censura. Diferencia fundamental entre ambas formas de gobierno y que habilita pues la existencia de distintas vías de ejecutar dicha remoción del cargo.

política cuyo objeto directo es la libertad política". Esta misma línea es seguida por otros autores como García-Pelayo (1983) y Clavero (2007), situando el modelo inglés surgido de la Revolución de 1688 como ejemplo de ello.

Si, siguiendo a Bovero (2006), se asume que "la democracia se compone de cuatro principales acciones: elegir, representar, deliberar y decidir" (2006: 28), se puede entender que la propia articulación del Estado en cuanto a organización de sus poderes es esencial para la democracia misma, como son por ejemplo el Legislativo y el Ejecutivo. En este sentido y, como se destacó previamente, la teoría de la división de poderes preconiza que el poder del Estado ha de estar dividido en grandes bloques, siendo la triada formada por el Judicial, el Legislativo y el Ejecutivo la que terminó por imponerse. Aunque ha habido, eso sí, evolución desde las primeras concepciones, la base de la misma es la defensa de las libertades al limitar al poder político o, al menos, dividirlo.

Sin embargo, se considera indispensable presentar previamente una breve génesis de la doctrina de la división de los poderes, la cual puede entenderse que, de manera muy primitiva, y tras el antecedente aristotélico, "comenzaría con Maquiavelo y que, tras unas concepciones rígidas, fue tornando a modelos más difusos y de controles mutuos" (Nava Vázquez, 2008: 1).

Como se comentó previamente, Hobbes fue de los primeros que teorizaron en torno al Estado y su razón de ser. Aun a pesar de defender un poder casi sin límites para el soberano, en su obra *Leviatán* (1651) muestra que el poder político está formado por tres partes, aun dejando claro que no debe estar dividido: el Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo; donde este último cuenta con actos de juzgamiento y actos de ejecución, es decir, legislación y realización de las leyes. No contempló en exceso la instauración de límites ni de contrapesos, dada la superioridad del soberano y el sometimiento que deben aceptar los súbditos.

Posteriormente, el primer gran teórico que abordó esta cuestión de manera profunda fue John Locke, a través principalmente de su obra *Segundo tratado sobre el gobierno civil* (1690), la cual llegó solo un año después de la que se considera como primera experiencia de separación de poderes: la Carta de Derechos o *Bill of Rights* inglés (Blanco Valdés, 1994: 39). Locke, partiendo de una posición de pesimismo antropológico, lo que de alguna manera fue efecto de la Revolución Inglesa que le tocó vivir, teoriza sobre el origen y el porqué del Estado y su configuración, pero "su visión contractualista no será obstáculo para defender un poder legitimado, pero con límites" (Garrorena Morales, 2014: 37). Prueba de estos límites, es su defensa de la posibilidad de revocar al

gobierno, si éste actuara arbitrariamente o en contra de las libertades y propiedades de sus súbditos bajo ciertas condiciones (Locke, 1996 [1690]: 204-206).

Establece tres poderes: el Legislativo (considerado como el supremo de todos, aunque con matices); el federativo (encargado de las relaciones exteriores) y el Ejecutivo (el cual comprende además a los jueces y es encabezado por el monarca). En efecto, y siguiendo a Blanco Valdés (1994: 45-46), Locke consideró al Poder Legislativo como el superior de todos, al que todas las instituciones se han de someter, aunque bajo cuatro limitaciones: no puede ser ejercido de manera absoluta y arbitraria; no debe gobernar mediante decretos, sino que debe respetar las leyes y su procedimiento de creación así como de los jueces autorizados; ha de respetarse el principio de la propiedad y, finalmente, la legislatura no puede ceder su capacidad de creadora de leyes a terceros, pues violentaría su mandato. La separación entre el Legislativo y el Ejecutivo tiene como fin último la defensa de la propiedad y la libertad, dejando pues separadas la creación de leyes de su ejecución, con los tribunales como garante del cumplimiento y defensa de las libertades y “la validación del Rey del texto normativo como condición indispensable” (Locke, 1996 [1690]: 206).

Respecto a la relación entre los poderes, Locke expone un modelo que debilita al Legislativo, a pesar de su superioridad anunciada con respecto a los demás. En este sentido, destacan dos facultades ejecutivas: “la capacidad de convocar al parlamento para que sesione y la de determinar la proporción territorial de la representación” (Blanco Valdés, 1994:50). Éstas capacidades no resultan de ningún modo irrelevantes, pues la mera potestad de convocar a los legisladores o de impedirles indirectamente que sesionen, puede resultar posiblemente mucho más condicional de lo que pudiera parecer, hecho que llevó a Locke a considerar a ésta como una de las condiciones que habilitarían la remoción del gobierno si se cometieran abusos por parte del Ejecutivo (Locke, 1996 [1690]: 204-205). No obstante, como mostraron las primeras décadas del constitucionalismo en la Europa continental, esta pugna entre legisladores y monarcas²¹ en cuanto al control de las sesiones, fue una constante.

Interesante resulta la advertencia de Locke en cuanto a la manipulación que pudiera darse del padrón electoral, el cual señala como otra de las causas legitimadoras de la acción social contra el Ejecutivo (Locke, 1996 [1690]: 205), por sus efectos sobre el parlamento y la representación. Otras condiciones para el derribo del Ejecutivo que, recuérdese, estaría encabezado por el monarca,

²¹ Ejemplo de ello fueron el Estatuto Real español de 1834, el cual otorgará al Rey la potestad absoluta de convocar, suspender y disolver las Cortes (Art. 24); y, en contraposición, la Constitución española de 1837, donde en su artículo 26 estipula la reunión de las Cortes anualmente, concediendo al monarca la facultad de suspenderlas, convocarlas y disolver el Congreso, pero con la obligación de reunir las nuevamente antes de tres meses.

son la entrega del poder político a una potencia extranjera o bien que se aplicaran y diseñaran leyes arbitrariamente sin consentimiento del parlamento. Eso sí, obsérvese que Locke (1996 [1690]: 206) advierte que quien ha de ser cesado de su cargo no es exactamente el monarca, si no el Ejecutivo encabezado por él mismo.

Estas prerrogativas o, incluso los miedos que se suscitan, pueden dar a entender que, tal y como afirma Blanco Valdés (1994: 53-56), el Poder Ejecutivo se configura con una importante autonomía y funcionalidad, además de que su modelo de organización institucional se basaría más en la mera división del poder, que de articular un entramado institucional de equilibrios y frenos mutuos.

Por otro lado, no deben olvidarse dos elementos a considerar, como son el hecho de que el poder federativo es el de mayor debilidad e incidencia en la dinámica política de su modelo, ya que a la postre significaba básicamente la vertiente exterior del Ejecutivo. Su capacidad de influir en la arena política se revela secundaria, por mucho que el autor advierta de la posibilidad de que los poderes restantes caigan bajo la órbita de potencias extranjeras y, con ello, se legitime la rebelión o cese de los miembros que alteren el correcto funcionamiento del sistema. Asimismo, y como puede observarse, se evidenciaba una ausencia del poder judicial dentro del esquema institucional de Locke, aun cuando les reservara un rol, aunque menor, en el mismo. La razón para ello, siguiendo a autores como Blanco Valdés (1994: 49), puede ser que el Legislativo y el Judicial representarían dos caras de un mismo poder.

Otro autor de considerable producción intelectual en torno a la concepción de la división de poderes fue Montesquieu, quien, a través de su obra *El espíritu de las leyes* (1747) mostró su diseño institucional de una manera más concisa que Locke, aunque de manera breve, “concediendo más preponderancia a la coordinación de los poderes y a los frenos y contrapesos” (Blanco Valdés, 1994: 69-70). Con él comenzó la discusión teórica no sólo de la división, sino también de la separación de poderes, siendo, eso sí, relativa que no pura, y diseñando contrapesos y medidas buscadas para evitar abusos de un poder sobre los restantes.

Para Montesquieu (1906 [1747]: 234), el Poder Legislativo (bicameral en su modelo, con una cámara destinada a los nobles, siguiendo el modelo británico del momento) depende en su accionar del Ejecutivo, siendo ejemplo de ello la carencia de autonomía para sesionar, en línea con lo que propuso Locke al respecto. Le confiere, eso sí, cierto potencial de obstrucción ante el Ejecutivo (encabezado también por el monarca). Esto también se evidencia en la capacidad del

Legislativo de controlar al Ejecutivo, pero no de detener su acción, además de considerar al Jefe del Ejecutivo como no responsable de sus actos, siendo en su lugar, los ministros (Montesquieu, 1906 [1747]: 235-236). Esta relación de dirección del Ejecutivo, pero no responsabilidad del mismo, fue la preponderante en las primeras constituciones europeas, siendo ejemplo de ella la Constitución hispánica de 1812 o las españolas de 1837 (art. 44) y 1845 (art. 42), a diferencia de la actual de 1978²².

El autor francés defendió medidas de control mutuo, tales como la capacidad de “estatuir e impedir”, siendo la primera corregir y ordenar; y la segunda, anular resoluciones tomadas por el otro poder (Montesquieu, 1906 [1747]: 233-234). Es decir, introduce la posibilidad de interferir y modificar las acciones del otro poder, no siendo pues en absoluto un diseño puramente compartimental ni donde los poderes se dieran la espalda. La idea es clara, aunque no novedosa: “que, por la disposición de las cosas, el poder contenga al poder” (Montesquieu, 1906 [1747]: 225-226).

En este sentido, y partiendo de la idea de libertad y protección ante el Estado, debe subrayarse el principio de legalidad, “pues la mera moderación del Estado no es garantía suficiente” (Blanco Valdés, 1994: 66-67). Esta doctrina, que consiste en que todo acto por parte de la administración ha de estar sujeto a un referente normativo previo que lo ampare y regule, es clave para frenar la arbitrariedad y no justificación de los actos estatales. Por ello, no ha de extrañar la necesidad de imponer límites al Estado, siendo la legalidad y el respeto a la división de poderes, vías de contención.

Con respecto a su división del poder político, se establece la triada que se impuso en las futuras democracias constitucionales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Los cuales, eso sí, y siguiendo a Blanco Valdés (1994: 68) se identifican con funciones: promulgación de leyes; ejecución de leyes y política exterior y, finalmente, castigo o juzgamiento entre particulares. A este respecto, el judicial no es un poder auténtico, por su búsqueda de imparcialidad y de mero aplicador de la ley, con tribunales no fijos, aunque sí sus sentencias (Montesquieu, 1906 [1747]: 230). Sus miembros no serían profesionales de la justicia, sino que, en similitud a la democracia clásica de Atenas, son ciudadanos que ejercerían tal función de manera temporal (Montesquieu, 1906 [1747]: 229). Es posible que pueda sostenerse que esta visión del poder judicial con cierto rol secundario en

²² Donde la soberanía le pertenece al pueblo y no al rey, y éste ya no forma parte del gobierno. Para más información al respecto, y la evolución de la figura del Rey y su responsabilidad en el ordenamiento jurídico español, se recomienda la lectura de Fernández-Miranda Campoamor (1998)

el esquema institucional prevalecerá en el futuro modelo revolucionario francés, a diferencia del estadounidense; aunque, eso sí, por distintas razones²³.

Esta división de poderes, así como la separación por las distintas y especializadas funciones, son la “condición previa para el equilibrio de poderes, que habrá de conseguirse mediante la disposición de su recíproco control, mediante la disposición de toda una serie de mecanismos de coordinación, o lo que es lo mismo, de frenos y contrapesos entre ellos”. (Blanco Valdés, 1994: 70). Estos controles son justificados para evitar situaciones de anarquía, tiranía o intereses desmesurados de un poder sobre los demás. Por ello, ni el Legislativo debe sesionar a diario e interrumpir la labor ejecutiva, ni éste tratar de legislar y representar como si de un parlamento se tratara. Los jueces, por su parte, son la mera boca de la ley, poco más; aunque sus decisiones han de ser cumplidas.

Montesquieu defiende la monarquía moderada, tomando como ejemplo de ello el modelo británico y estableciendo un diseño de los poderes del Estado y sus relaciones, acorde a lo que consideraba que debía ser la plasmación a tenor de la sociedad (Blanco Valdés, 1994: 79), algo que se ve gráficamente en su obra, ya que el capítulo destinado a la plasmación de sus ideas en torno a la división y separación de poderes se denomina De la Constitución de Inglaterra (Libro XI, Capítulo VI).

Otro rasgo importante del modelo institucional, y que en parte corresponde a la influencia británica en su pensamiento, es la compartimentación social, ya que, como señala Blanco Valdés al respecto, el Ejecutivo debe ser guiado y dirigido por el monarca; el Parlamento con una cámara para los nobles, pero con carácter representativo, por lo que la cámara baja será para el pueblo, al igual que el poder judicial” (1994: 74-75).

Por tanto, y a modo de resumen, Montesquieu diseña un sistema institucional bicameral, con dos colectivos sociales diferenciados en cada uno de ellos, al estilo británico; un Ejecutivo liderado por el monarca, el cual es irresponsable de sus actos y tiene capacidad de legislar; y un poder judicial disminuido en su valoración, mero aplicador de la ley, formado por ciudadanos que ejercerán como jueces temporalmente. Todo ello, bajo un mecanismo de pesos y contrapesos, buscándose el equilibrio bajo advertencias de los posibles abusos que uno de ellos pudiera cometer y, además, en pos de la libertad y la paz. Porque, como decía el propio autor: “¿qué debemos hacer

²³ Es decir, mientras en Estados Unidos y, como se mostró previamente, el poder judicial tuvo un papel importante en la arena política desde los comienzos constitucionales, especialmente desde el citado caso de Marbury vs Madison (5 U.S. 137 de 1803), en el modelo francés la supremacía del legislativo sobre la propia Carta Magna sometió a su vez a los jueces.

para que el poder no supere estos límites? Sólo nos queda dividirlo, para que el poder frene al poder. La división de poderes fue concebida como un remedio preventivo para controlar el *abuso de poder* [cursiva del autor]” (Bovero, 2006: 18).

En línea a estas, Rousseau prestó atención a la división de los poderes. Dada su visión de la democracia, en donde lo decidido por las mayorías es lo democrático; y del carácter militante que su obra impregna, no es de extrañar que el pensador ginebrino considere al Poder Legislativo como el supremo de todos y donde resida la soberanía. Por ello, la libertad llega por el cumplimiento de la ley. El gobierno es aquel que ostente el Poder Ejecutivo, pero funge en la práctica como mero aplicador de leyes e intermediario entre el pueblo y el magistrado o rey (Rousseau, 2000 [1762]: 31). Su papel es secundario, aunque no desee que sea débil en exceso. Es decir, “rechaza la división de la soberanía, pero acepta la división de poderes en órganos diferentes y expresamente sostiene que el legislador es el órgano encargado que encara el poder supremo” (Ugarte Salazar, 2006: 116).

En función de qué parte de la sociedad formara parte del gobierno, Rousseau establece distintas formas de gobierno: democracia, aristocracia y monarquía o gobierno real, aunque con posibilidad de que se hibriden entre sí.

Al otro lado del Atlántico, otros autores teorizaron respecto a la doctrina de la división de poderes, destacándose a James Madison y Alexander Hamilton, quienes fueron a su vez los primeros que pudieron ponerlo en práctica. Ejemplo de esta primicia norteamericana, fue la Declaración de Derechos de Virginia de 1776, estado del cual fue posteriormente representante Madison y donde, en su artículo 5, se juridifica por primera vez la separación de poderes, así como de reconocerse una serie de derechos humanos.

A lo largo de los documentos federalistas, donde Hamilton, Madison y Jay (2014 [1788]) vertieron sus ideas en pos de la defensa de la Constitución estadounidense, los autores, especialmente Madison, presentaron sus principales puntos de vista en torno al diseño del Estado. El artículo 47 es revelador al respecto: además de mostrar sus temores ante la acumulación del poder por una o pocas personas, dada la naturaleza del ser humano en su opinión, considera que el modelo británico, alabado por Montesquieu, no presentaba una efectiva separación de poderes (Hamilton, Madison y Jay, 2014 [1788]: 204). Es más, como advierte, el Poder Legislativo tenía allí un dominio especial sobre el judicial, lo que llevaba a las situaciones de subversión o perversión del sistema, realizando una crítica al propio autor francés por las interpretaciones que realizara del sistema británico.

Madison y Hamilton defendieron un fuerte poder judicial, a diferencia de los pensadores anteriormente citados; que estén libres de partidismos que se pudieran dar en el Legislativo (2014 [1788]: 207) o de albergar un rol secundario, así como de una limitada autonomía como el modelo británico a su juicio mostraba (2014 [1788]: 206). Propugnaban por tanto un modelo de poderes divididos y separados, autónomos entre sí, pero también equilibrados, sin preponderancia de unos sobre otros, como en el artículo 48 manifiesta claramente: “después de diferenciar teóricamente las distintas clases de poderes, según que sean de naturaleza legislativa, ejecutiva o judicial, la próxima tarea, y la más difícil, consiste en establecer medidas prácticas para que cada uno pueda defenderse contra las extralimitaciones de los otros” (Madison *et al.* 2014 [1788]: 210).

En esta línea, entiende Madison que el Legislativo puede ser peligroso hacia los restantes poderes, dada su legitimidad por representación y su potestad de creadora de leyes, solicitando que los legisladores no puedan nombrar jueces ni determinar la dirección del Ejecutivo, y tomando como ejemplo las experiencias previas de Virginia y Pensilvania (Madison *et al.* 2014 [1788]: 212). Asimismo, advirtió que no es suficiente el establecimiento de los límites en los textos normativos (2014 [1788]: 213), y que la solución de apelar al pueblo resultaría insatisfactoria, dada la ventaja con que contaba el Legislativo. ¿La solución? Madison recurrió a un entramado institucional donde los poderes se controlen y limiten entre sí, tengan su propia autonomía presupuestaria y su cargo no dependa de los demás poderes. Se trataba, pues, de asegurar tanto la separación, como el control y equilibrio de los mismos.

No ha de olvidarse una de las grandes innovaciones del sistema estadounidense, (adicionalmente a la Constitución escrita): la Jefatura del Estado y de Gobierno a cargo de una persona electa, no hereditaria. Ciertamente se vieron de alguna manera en la obligación de llevarlo a cabo, dada la independencia del país con respecto al Reino Unido, pero, en todo caso, esto supuso una alteración profunda del modelo institucional, generando un presidencialismo donde Ejecutivo y Legislativo están separados de origen, cuestión de notable importancia para entender la dinámica de esta forma de gobierno con respecto al parlamentarismo.

Este conjunto de documentos profundizó pues la división de poderes y, especialmente, la separación de los mismos, mostrando recelos con respecto al pueblo como árbitro de potenciales conflictos institucionales y, a la vez, defendiendo una Constitución que albergara como forma de gobierno, al presidencialismo. El Poder Legislativo es ejemplo de ello, al no poder nombrar a la máxima autoridad ejecutiva, pero sí con amplias potestades legislativas y de control, aunque el sistema bicameral y federal, así como las mayorías con que puede contar el propio presidente para

superar iniciativas legislativas en el congreso, revelan un interesante sistema de pesos y contrapesos, para que el poder frene al poder. Ello, bajo la concepción de que “la separación de poderes es también resultado de la desconfianza que su primera clase dirigente tuvo sobre la creación de un gobierno absoluto, pues fueron antagónicos” -como señala Lipset- a la figura maquiavélica del poder del príncipe (2000: 45-47).

A modo de resumen con respecto a la evolución teórica de la doctrina de la división de poderes, véase la siguiente tabla comparativa:

Tabla 2.2: Comparación de modelos teóricos

	Hobbes	Locke	Montesquieu	Rousseau	Madison y Hamilton
Separación de poderes	No; pero hay 3 funciones	Sí	Sí	Sí, pero limitada	Sí
División de poderes	No	Sí	Sí	Sí, pero limitada	Sí
Número de poderes	3	3	3	2	3
Poderes contemplados	Ejecutivo, Judicial, Legislativo	Ejecutivo, Legislativo, Federativo	Ejecutivo, Legislativo y Judicial	Ejecutivo y Legislativo	Ejecutivo, Legislativo y Judicial
Poder preponderante	Ejecutivo	Legislativo	Equilibrio entre ejecutivo y legislativo	Legislativo	Ejecutivo; legislativo fuerte pero dividido
Ppal. Característica del modelo	Soberano casi absoluto	Limitar al soberano	Separación y división de poderes; frenos y contrapesos	Soberanía reside en pueblo, el cual no tiene límites	Frenos y contrapesos entre poderes;
Objetivo del modelo	Preservar vida y seguridad	Protección propiedad y libertad	Protección paz y libertad ante el Estado	La mayoría gobierne sin límites	Evitar tiranía

Fuente: elaboración propia con base a la teoría de los autores.

2.3 De la teoría a la práctica: las primeras experiencias constitucionales

Éstos fueron los principales creadores intelectuales de la doctrina de la separación de poderes. Ahora bien, ¿cómo se plasmaron estas ideas y diseños institucionales? Para responder a esta pregunta se toman dos modelos referenciales en los inicios del constitucionalismo, no sin reconocer la variante británica de frenos y contrapesos, “el cual destacaría por las interferencias entre los poderes, elemento que posteriormente llegaría al modelo estadounidense” (Blanco Valdés, 1994: 73).

2.3.1 *El modelo estadounidense*

De manera cronológica, aunque breve, ha de comenzarse por Estados Unidos, modelo que ha permanecido sin excesivos cambios desde su comienzo y que supuso un notable impacto para todo el continente, reflejando el que a la postre fue el modelo a seguir²⁴. Se trata éste de un sistema de división y separación de poderes, pero con controles recíprocos. Rígido, pero con matices. Es además el referente que se emplea en la presente investigación a la hora de considerar un ideal de presidencialismo. Y es que puede decirse que la independencia de Estados Unidos fue mucho más allá de la vertiente territorial, pues “trajo consigo numerosos impactos en la arena política, uno de ellos fue la del constitucionalismo como solución a los malos gobiernos. Esta concepción se fundamentó en la división de poderes (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) y en otros tres principios: soberanía popular, soberanía nacional y libertades individuales” (Pérez Espinosa, 2014: 76).

Con respecto al Legislativo, éste es independiente y está separado del Ejecutivo, siendo bicameral: con una cámara destinada a la representación de los estados, esto es, el Senado; y otra de representación popular, la Cámara de Representantes. En efecto, un elemento a considerar del modelo estadounidense es el federalismo que impregna su estructura institucional.

Se les considera a ambas cámaras con similares poderes, dadas sus facultades descritas en el Artículo 1, como la capacidad de sancionar tratados internacionales, confirmación de secretarios de Estado, jueces federales y otros altos cargos. Sin embargo, en el plano político la realidad ha impuesto mayor peso al Senado que a la Cámara de Representantes (Sarmiento Méndez, 2012), quizá por tratarse de menos miembros (2 por cada estado, 100 en total; elegidos por escrutinio uninominal mayoritario) y su mayor duración en el cargo (seis años, ante los dos años de los representantes). De hecho, la mera cuestión de la representación homogénea por cada estado fue

²⁴ Desde entonces escasos han sido los ejemplos de modelos no presidencialistas en el continente, así como reducido fue el debate en torno a esta forma gobierno para la región, salvedad de lo que posteriormente se mostrará en torno al presidencialismo y sus supuestos males para la estabilidad democrática en sistemas multipartidistas.

materia de controversia desde sus inicios (Hamilton *et al.* 2014). Asimismo, el Presidente del Senado lo es el Vicepresidente de la República (Art.1, Secc. III, Inc. IV) aunque solo tiene capacidad de voto en caso de empate.

En la Cámara de Representantes por contra, los estados cuentan con curules en función de su población, siendo éstas elegidas por voto directo y conformando un total de 435. Tiene la exclusividad de iniciar proyectos de ley en materia impositiva y de ampliación de gasto, aunque el Senado tiene amplias potestades de modificación de dichos proyectos de ley. Eso sí, ambas cámaras han de aprobarlos.

En términos globales, puede concluirse que uno de los peligros que querían evitar los constituyentes estadounidenses era el de crear un Legislativo demasiado fuerte²⁵, preocupación compartida previamente por Montesquieu y que por ello se justificaría la necesaria aquiescencia de ambas cámaras para los proyectos de ley así como de la existencia de vetos presidenciales. “Éste será el caso de Madison o Jefferson, recelosos en mayor cuantía de la posible tiranía del legislativo, que del propio ejecutivo” (Blanco Valdés, 1994: 94).

Sin embargo, y en pos de lograr un equilibrio de poderes, se buscó que el Legislativo fuera en su conjunto “una institución poderosa, con capacidad de decisión en materia presupuestaria y fiscal, comercio exterior, aunque su lentitud, dificultad para lograr consensos así como la intromisión presidencial le ha restado potencial de incidencia en la agenda política” (Pérez Espinosa, 2014: 59).

Con respecto al Poder Ejecutivo (Art 2º), es encabezado por el Presidente de la República, el cual puede ocupar el cargo hasta un máximo de dos mandatos, no necesariamente continuados²⁶. Puede a su vez sortear los proyectos de ley que el congreso apruebe, no firmándolos o presentando objeciones. Tal y como se establece en el Art 1, Secc. VII, Inc. 2 en el primer caso, pasados diez días (sin contar domingos) el proyecto de ley entra en vigor. En el segundo caso, puede ser a su vez levantado por el Legislativo, alcanzando dos terceras partes de ambas cámaras de votos afirmativos. Tiene la potestad de elegir los sustitutos de los senadores que abandonen el cargo durante su

²⁵ Quizá por el recuerdo del británico, culpable de la independencia o porque las primeras experiencias constitucionales de las trece colonias en proceso de independencia, mostraban sus mayores excesos por parte del legislativo. A éste respecto, véase el artículo 48 de El Federalista.

²⁶ Hecho que no fue así en el pasado, pues Franklin Delano Roosevelt llegó a encadenar cuatro mandatos: 1932;1936;1940 y 1944. Sin embargo, tras su muerte en 1940 se aprobó la limitación a dos mandatos a través de la 22ª enmienda constitucional.

mandato (Art. 2º, Secc. II) y de convocar y suspender las cámaras bajo determinados supuestos (Art 2º, Secc. III);

Remárquese que el jefe del Ejecutivo es el Presidente de la República, electo por el pueblo, a diferencia de las monarquías constitucionales europeas y por un mandato fijo. En este sentido, el modelo estadounidense de separación de poderes es diferente al europeo, siguiendo a Blanco Valdés, quizá por la homogeneidad social que había, pues no existían los estamentos ni aparentemente las diferencias económicas del viejo continente (Blanco Valdés, 1994: 97). En esta misma línea puede encontrarse el pensamiento de Tocqueville (1969 [1835]). Ejemplo de esta disparidad social, es la de los monarcas y los nobles en el Viejo Mundo. Los primeros conservaron la titularidad del Poder Ejecutivo; para los segundos, se destinó una cámara alta que hizo frecuentemente de contrapeso a la cámara baja, más representativa y destinada a integrantes no nobiliarios.

Esta elección directa del Jefe del Estado genera un potencial peligro en opinión de algunos politólogos, pues como se verá posteriormente, Linz (2013) consideró que la imposibilidad de cesar al presidente de su cargo por la vía parlamentaria puede crear, al menos en lo que respecta a América Latina, una fuente de inestabilidad y enfrentamientos de difícil resolución a corto plazo.

Con respecto al Poder Judicial (Art 3º), la cúspide está ocupada por el Tribunal Supremo, entendiendo además “todas las controversias, tanto de derecho escrito como de equidad, que surjan como consecuencia de esta Constitución, de las leyes de los Estados Unidos y de los tratados celebrados o que se celebren bajo su autoridad” (Art. 3º, Secc. II, Inc. I). Asimismo, ha de tenerse en cuenta el importante rol jurídico que tuvo la Constitución desde 1803 a través de la ya mencionada sentencia del caso *Marbury vs Madison* (5 U.S. 137), según la cual se sitúa ésta por encima de los actos de los poderes del Estado, inclusive la legislación.

En términos globales, puede decirse que el modelo estadounidense de separación de poderes es rígido “y se encuentra en toda la Carta Magna, atribuyendo a cada órgano una función diferenciada (judicial, legislativa y ejecutiva) con alguna excepción a fin de asegurar el equilibrio y contrapeso de poderes” (Blanco Valdés, 1994: 90). Se está pues ante un sistema que no destaca tanto por los pesos y contrapesos, sino más bien por la división y separación de poderes, aunque con matices, tal y como se acaba de presentar. Como señala Pérez Espinosa al respecto, en el modelo estadounidense “el elemento importante para sus objetivos de preservar la república, entendida como unión, era la división y, por lo tanto, distribución del poder nacional. Esta dispersión se pensó

para crear la necesidad de una constante negociación entre los diferentes centros de poder durante el proceso de toma de decisiones” (2014: 29).

2.3.2 *El modelo francés revolucionario*

Como se destacó previamente, la Constitución de 1791 asume la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, la cual en su artículo 16 consagró la separación de poderes como elemento ineludible de toda Carta Magna. Asimismo, se estableció una monarquía constitucional, aunque con prevalencia del Legislativo, unicameral. Posteriormente, con la Constitución de 1793 y la desaparición del monarca, el papel del Legislativo se refuerza aún más, “generando con ello despotismo y tiranía por parte de este poder”, en palabras de Blanco Valdés, (1994: 170). Se dio igualmente una división de poderes, pero no tanto el equilibrio de los mismos por esta mencionada preponderancia. En cambio, la Constitución de 1795 retrocede a 1791 en cuanto a la separación y equilibrio de poderes, pero mediante la fórmula del bicameralismo. Por ello, continuó el Legislativo con su rol protagonista.

De los elementos en común que tuvieron estas tres constituciones, han de destacarse la superioridad del parlamento (representación de la nación); la supremacía de la ley (expresión de la voluntad general) y los conceptos de soberanía y de nación, que vinieron a reforzar los recelos hacia el Ejecutivo. Por ejemplo, la superioridad del Legislativo y de sus leyes fue tal, que la Constitución tuvo un eminente carácter político, más que jurídico, aunque la Constitución de 1795 impuso límites en este sentido. Como subraya Blanco Valdés (1994: 186), la clave del modelo institucional residió en la relación entre el Rey y el Legislativo. El monarca no podía atacar la labor parlamentaria y, además, la Asamblea Nacional tenía carácter permanente e independiente al jefe del Ejecutivo (1994: 186). Era pues, una división entre ambos, otorgando autonomía al Legislativo.

A su vez, el Ejecutivo no tenía capacidad alguna de legislar ni de modificar parcialmente las leyes, sólo de aplicar (Tít. III, Cap. IV, Secc. 1º, Art. 6º); el Poder Judicial no podía ser ejercido en ningún caso ni por el Rey ni por el Legislativo (Tít. III, Cap. V, Art. 1º) y los tribunales no podían influir la labor legislativa (Tít. III, Cap. V, Art. 3º), como señala Blanco Valdés (1994: 186). Es por ello que la separación de poderes en este primer modelo francés pivotó en favor del Legislativo, siendo ejemplo de ello la inexistencia de una segunda cámara, a menudo considerado un rasgo conservador y de temple ante la cámara baja.

Por tanto, el modelo francés estableció la separación de poderes, pero de manera menos profunda que el estadounidense, dándose más bien una balanza de poderes, donde todos los poderes eran una delegación de la Nación.

2.4 ¿En qué consiste pues, la separación y división de los poderes?

Como se ha visto hasta ahora, la doctrina de la división de los poderes fue madurando en los siglos previos a las revoluciones de finales del siglo XVIII. Asimismo, los distintos caminos que tomaron los revolucionarios estadounidenses y franceses mostraron dos diseños institucionales diferentes, además del modelo británico. En este sentido, mientras el modelo norteamericano se distinguió por una mayor separación y división del poder, el francés destacó por su desconfianza hacia el Ejecutivo y Judicial, ubicando al Legislativo en una situación de preponderancia. Ahora bien, siguiendo a Ugarte Salazar (2006: 90), esto fue relativamente la norma, ya que si bien el Estado realiza tres funciones “la superioridad de la función legislativa es de carácter lógico, algo sostenido en su tiempo por Kant, Locke y Montesquieu”.

En sentido estricto, la separación de poderes “no solamente consiste en la división del trabajo: implica también que los distintos órganos gubernamentales sean independientes unos de otros” (Duverger, 1992: 124). Aunque para analizar esta cuestión adecuadamente es recomendable la casuística, esto se puede comprobar bajo ciertos puntos comunes. Véanse en este sentido la elección y permanencia de los congresistas, la autonomía del Ejecutivo con respecto al Legislativo o el rol del Poder Judicial en el sistema.

Por ejemplo, la mera concepción del Congreso como institución primordial -que no única- en la creación legislativa, la del Ejecutivo como ejecutor de la misma o la de los jueces y tribunales como árbitros, en su primera y más básica atribución. Asimismo, y como se explicó previamente, la forma de gobierno puede modificar sustancialmente el diseño que establezca la división de los poderes pero, en todo caso, la lógica de conceder autonomía y capacidad de resistencia sobre los restantes poderes permanece.

En consecuencia, el porqué de la división de poderes que, como se verá, es mucho más difusa de lo proyectado en un principio, descansa sobre la concepción de que existen “dentro del Estado “funciones”(comillas del autor), distintas por naturaleza que solamente podrían ejercerse por

separado. El estado estaría naturalmente dividido en varios “poderes” [comillas del autor], designando con este término, a la vez, el órgano y la función que ejerce (Pérez Espinosa, 2014: 60). A ello ha de añadirse el deseo de debilitar al poder dividiéndolo y repartiéndolo en diferentes instituciones, reforzado por el control recíproco; idea que tanto a un lado como a otro del Atlántico se mantuvo, ya fuera para delimitar al Ejecutivo (caso francés) o al Legislativo (caso estadounidense).

Diferencias, eso sí, que quizá respondieran a los distintos contextos históricos en que llegaron las revoluciones pre-constitucionales y que asimismo se dejaron ver en el diseño institucional que desembocaría en dichos procesos de ruptura política.

No obstante, la evolución de los sistemas políticos, con cambios sustanciales en la constitución y capacidades del Ejecutivo, hacen que las tareas primigenias de cada poder hayan cambiado sustancialmente y que la relación entre estos tres poderes sea híbrida. Por ejemplo, el Ejecutivo cuenta en la actualidad con capacidades legislativas destacables, ya sea mediante decretos, iniciativa presupuestaria o preferencia a la hora de presentar proyectos de ley en el Congreso. Asimismo, el Poder Judicial comparte con los tribunales constitucionales la tarea jurisdiccional, aunque si se trata de un modelo de revisión difuso, su capacidad de controlar al Ejecutivo comporta una lógica diferente. De igual modo, el Legislativo ha cedido protagonismo en su parcela tradicional de creación de leyes, aunque ejerce control sobre el Ejecutivo, plasma razonablemente la pluralidad social y desempeña una función esencial en la discusión de políticas públicas. Igualmente, recuérdese que en algunos regímenes presidencialistas puede llegar a enjuiciar a altos funcionarios del Estado, inclusive al propio Presidente de la República²⁷.

En síntesis, la separación de poderes contiene dos elementos clave: “1º la separación del Parlamento frente al gobierno, que afecta a los gobernantes, en el sentido amplio del término, y 2º la separación de las jurisdicciones con relación a estos gobernantes, que permite su control por jueces independientes” (Duverger, 1992: 125). Ello, claro, en un sentido primigenio y puro, pues a este esquema básico debe sumarse el “Tribunal Constitucional, alguna agencia independiente y según el país, el Banco Central. En Estados Unidos realmente serían cinco los poderes” (Ackerman, 2007: 125).

Siguiendo a Pérez Espinosa (2014: 70), los tres poderes también pueden ser interpretados de la siguiente forma: “hacer leyes (legislativo); ejecutar leyes (ejecutivo); interpretar las leyes

²⁷ Como Pérez Liñán (2001) y Alcántara, García Montero y Sánchez López (2005a) destacan, en América Latina hay gran divergencia en la capacidad de los legislativos latinoamericanos para enjuiciar y cesar al Jefe del Estado.

(judicial)”. Eso sí, eso no resta para, además de los matices en la separación y especialización de cada institución, se de cierta cooperación o coordinación, así como “superación de los límites tradicionales, [que] ha de ser ordenada y en función de lo dispuesto en la constitución, es decir, al catálogo expreso de competencias que dicho texto disponga” (Nava Vázquez, 2008: 10). Aunque, claro está, se trata ésta de una visión flexible de la división de poderes, donde además se abriría la puerta a la existencia de más poderes, algo relativamente frecuente en el constitucionalismo actual, como señala este mismo autor (Nava Vázquez, 2008: 5).

Por otro lado, una cuestión es la división de poderes (repartir las tareas y facultades) y otra, el equilibrio de los mismos, que es la forma que toma la relación entre ellos. Ambas son complementarias y no excluyentes. Éste es por ejemplo el caso de Estados Unidos con interferencias entre ellos, para que ninguno se convierta en el más poderoso o someta a los restantes. Véase un ejemplo que anteriormente se expuso para la nación norteamericana: “el Presidente puede vetar leyes; el TS declarar inconstitucional alguna ley y el Senado debe aprobar los tratados y nombramientos presidenciales” (Pérez Espinosa, 2014: 70). Esto es un caso de separación flexible: donde el Legislativo puede juzgar; el Ejecutivo puede legislar y el Judicial puede anular leyes o actos de gobierno. Siguiendo este ejemplo, “la Suprema Corte de México viene interpretando que cada poder puede realizar funciones que materialmente le corresponden a otro, siempre y cuando no invada en exceso y se respete la división” (Nava Vázquez, 2008: 8). Es decir, que se salvaguarde la división de poderes y la autonomía de éstos.

En este sentido, las constituciones y tribunales constitucionales han tendido en el último siglo a otorgar una relación más dinámica e híbrida entre los poderes del Estado, pasándose de una rígida separación a una relación más flexible, como ejemplifican ciertos estados latinoamericanos, caso de México (Nava Vázquez, 2008: XXIV).

Siguiendo a Loewenstein (1979) la separación de poderes tiene como objetivo último el aseguramiento de la libertad, buscándose evitar el abuso de poder o la excesiva concentración del mismo. Este mismo autor denominó a la separación de poderes como separación de funciones, la cual consiste, siguiendo a Arteaga Nava (citado en Nava Vázquez, 2008: 4) la consecución de cuatro objetivos:

“atribuir de forma preferente una función a uno de los tres poderes, sin excluir la posibilidad de que los restantes poderes participen de ella o les sea atribuida cierta forma de actuar en ella; permitir la posibilidad de que los poderes se

neutralicen unos a otros; que se dé entre ellos una forma de colaboración o cooperación de la que derive la cumplimentación o perfeccionamiento del acto; establecer mecanismos en virtud de los cuales uno de los poderes se defiende de la acción de los otros”.

Importante reseñar el respeto por las funciones principales de cada poder, la posibilidad de cooperación, pero también de neutralización. Ningún poder ha de estar sometido *per se*, y ni mucho menos, indefenso. Asimismo, la propia división de los poderes del Estado puede entenderse como una limitación a éste por parte de la sociedad, dificultando que un solo individuo o actor político capitalice grandes capacidades de poder político o que incluso lo monopolice, donde la comisión de abusos supondría exceder

“los límites que le han sido proscritos, cuando realiza actos no autorizados, cuando se impone arbitrariamente a la voluntad de los sometidos en contra de sus consenso o, mejor dicho, contra las condiciones mínimas de aceptabilidad de los mandatos, y cuando actúa por interés propio o privado y no por interés público, contra la confianza de los coasociados” (Bovero, 2006: 19).

En este sentido, inclusive es deseable, como señala Ackerman (2007: 118) la existencia de una mayoría política de distinto signo en Legislativo y Ejecutivo, ya que esta heterogeneidad limitaría en sí mismo las capacidades de ambos poderes de desplegarse en plenitud. Es decir, se decanta por gobiernos divididos para los regímenes presidencialistas y, posiblemente, multipartidistas en el caso de los parlamentarios.

No obstante, y como se mostrará posteriormente, Linz (2013) fue más pesimista al respecto, mostrando un temor en los casos en los que la separación de poderes, se encuentre en una situación de bloqueo institucional, donde el Presidente de la República puede tener ciertos incentivos al autoritarismo ante el Legislativo²⁸. Ahora bien, ¿porqué ha de darse esta separación de los poderes políticos? ¿Qué les confiere esta importancia? Siguiendo a Bovero (2006: 18),

“los derechos fundamentales individuales son los *límites* (cursivas del autor) principales del poder político, *inviolables* (cursivas del autor) por el mismo: dichos derechos son aquellos ante lo que el poder carece de poder, aquello de lo que el poder no puede disponer; tanto en el sentido de que no puede (le está prohibido) adoptar decisiones que lesionen o nieguen dichos derechos, como en

²⁸ Como Ackerman comenta en su obra (2007: 119) este temor que Linz expresa pudo ser ejemplificado en la experiencia peruana a través de Fujimori y las acciones llevadas a cabo en 1992 contra el Congreso.

el sentido de que debe (está obligado a) asegurar su disfrute por parte de los titulares, que son todos los individuos”.

A ello súmese el carácter social de esta doctrina, donde, según Blanco Valdés (2010), la jefatura del Ejecutivo (monarca) así como las cámaras alta (nobleza) y baja (burguesía) cuentan con una institución referencial. En este mismo sentido se expresa Cotarelo: “La separación de poderes, en su origen en el Estado liberal, será la repartición de distintas esferas de poder a diferentes sectores de la sociedad, bajo los principios de la no concentración del poder en unas solas manos y de la adopción de decisiones por mayoría, aun respetando a las minorías” (1981: 64).

2.5 Los poderes Ejecutivo y Legislativo y su relación

A continuación se hace un breve análisis de cómo se han ido configurando cada uno de estos poderes, y su relación, sin olvidar la existencia de al menos otro más (el judicial; y el electoral en algunos sistemas políticos) así como de la existencia de agencias e instituciones que se sitúan al margen de ambos, caso del mencionado tribunal constitucional o de los bancos nacionales.

2.5.1 *El Poder Legislativo*

Tres son sus principales funciones: representación, fiscalización y legislación. Además, en los sistemas parlamentarios se añade otra función de especial relevancia: investir al presidente del gobierno o primer ministro.

Un hecho relevante y concerniente a los parlamentos tras el fin del Antiguo Régimen, es que la soberanía, al ser reconocida ahora en la Nación y no en el Rey, coloca a estas instituciones como las principales representantes de la voluntad del pueblo, motivo por el cual serán de especial relevancia en los nuevos sistemas políticos, especialmente los europeos²⁹. En efecto, los diputados representan a la Nación, “lo que potenciará las funciones de orden económico, financiero, representativo, legislativo, de administración y orden político” de los congresos (De Esteban, 2012: 34).

Con respecto a la representación, y según el modelo institucional, los actores representados pueden ser directamente ciudadanos (cámara baja generalmente) y territorios (cámara alta usualmente); o sólo ciudadanos, sea éste monocameral o bicameral; o ciudadanos y gobiernos,

²⁹ En línea a lo anteriormente afirmado con respecto a las limitaciones que encontraba el poder legislativo en Estados Unidos por parte del ejecutivo (posibilidad de vetos) y del Tribunal Supremo (constitucionalidad de las leyes) y su carencia o retraso en adaptar medidas de este tipo en Europa.

como es el caso alemán, (con el *Bundestag*, cámara baja; y *Bundesrat*, cámara alta), entre las principales combinaciones. Las primeras experiencias constitucionales experimentaron el bicameralismo, siendo claramente Estados Unidos el mejor ejemplo de ello en el continente americano, y el Reino Unido y otras monarquías parlamentarias en Europa. En este último caso, la segunda cámara fue principalmente una concesión al monarca, siendo ocupada por miembros por designación directa del mismo y, normalmente, pertenecientes a la nobleza o de círculos cercanos a él. Se trataba de un mecanismo conservador ante la cámara baja, destinataria de representantes del pueblo, en un principio de la burguesía. Ejemplo de ello fueron las constituciones españolas de 1834 y de 1845, aunque la de 1837, estableciendo también un congreso bicameral, no le reconoció al Rey la potestad de nombrar directamente a los senadores, dado su carácter progresista. En cambio, el bicameralismo estadounidense se justificó por la vertiente territorial, dado el componente federal de su sistema político.

Con respecto a labor de representación, debe decirse que la teoría “se desarrolló a partir de finales del siglo XVII y del siglo XVIII, siendo una novedad relativa dado que las democracias antiguas eran directas” (Duverger, 1992: 73). De entre las principales razones que la justifican, siguiendo a De Blas Guerrero y González Hernández (1981: 169), son

“la defensa del valor de la deliberación, ya señalado por Montesquieu y la cual es imposible ante un número elevado de ciudadanos consultados; la unánime creencia liberal en que el tiempo y la instrumento necesaria para el debate político eran bienes limitados a una minoría; la firme creencia en los valores de un procedimiento ordenado como garantía contra el imperio de la demagogia; la búsqueda de los beneficios de la división del trabajo; la vocación e interés de los propios representantes deseosos de mantener sus funciones”.

Hubo, claro, críticos como Rousseau, defensor de la democracia directa y el cual sostuvo que

“el pueblo no se representa más que por sí mismo, sin leyes realizadas por el pueblo, no hay soberanía popular; estas leyes deben ser directa emanación de la voluntad popular. Los cuerpos y órganos intermedios implican riesgos de distorsión para aquéllas; la libertad es alcanzada como resultado de la identificación con la voluntad general, deviniendo en innecesarias las garantías para las voces de los discrepantes” (De Blas Guerrero y González Hernández, 1981: 170-171).

Representación y legislación van por tanto inexorablemente unidas, de la que a su vez surge otra importante función parlamentaria: la deliberación.

Huelga decir que el predominio de la democracia representativa en detrimento de la primigenia directa se ha impuesto como una necesidad, dado el crecimiento poblacional de las sociedades contemporáneas. En este sentido, es interesante destacar que dentro de las visiones representativas de la democracia se encuentran variantes. Siguiendo a Duverger (1992: 73-74), se hallan principalmente dos: la fraccionaria y la nacional, siendo la primera la abanderada por Rousseau al considerar que cada ciudadano representa en sí la parte alícuota que éste suponga sobre el total poblacional, y la segunda donde los elegidos representarían al conjunto del pueblo, tesis defendida por los revolucionarios franceses. Esta distinción no es irrelevante, pues como este autor (1992: 75) advierte, el triunfo de la representación nacional logró posponer el sufragio universal, desplazar a las aristocracias del Antiguo Régimen y que una pequeña (pero mayor que antes) porción de la sociedad, controlara el poder político. Es decir, la burguesía.

Asimismo, de estas dos concepciones se derivan el mandato imperativo y el mandato representativo. El primero, dado que se parte de una visión de la representación fraccionada, entiende que los representantes han de actuar condicionados a las instrucciones de sus electores. Ésta se dio, por ejemplo, a través de los cuadernos de agravios para los Estados Generales de 1789 en Francia (Duverger, 1992: 75-76). El mandato representativo por su parte, encaja con las tesis de la representación y soberanía nacionales, donde el conjunto de los diputados lo hace a su vez del pueblo y no de sus fracciones o partes. Es la práctica que ha tendido a implantarse en las democracias liberales siendo además establecido en las propias constitucionales esta característica³⁰. Autores como Burke entendieron que los representantes han de contar con cierta independencia, mostrándose en contra de cualquiera mandato imperativo. Stuart Mill también se opuso al mandato imperativo, aunque exigió que los representantes albergaran “un conocimiento de los intereses y sensibilidades de sus representados” (De Blas Guerrero y González Hernández, 1981: 175).

Pueden traerse a su vez otras concepciones respecto a la representación, de índole sociológica e identitaria, como Pitkin (1985) mostró en su obra. En ella, la autora destaca cinco dimensiones de la misma: como autorización; como responsabilidad u obligación de rendición de cuentas; como correspondencia, descripción o reflejo (representación descriptiva); como identificación simbólica y como actuación por otro (representación sustantiva). Éstas pueden ser

³⁰ O su propia matización, pues diversos textos constitucionales a su vez a pesar de que consagran el mandato representativo y no imperativo, advierten que el congresista debe responder a los intereses de los electores de su circunscripción, y no siempre del pueblo en su conjunto.

simultaneadas y no necesariamente por tanto excluyentes, pero lo realmente interesante aquí, aunque no sea desarrollado *in extenso*, es el hecho de que la representación ha de entenderse desde distintas perspectivas, dada su complejidad y que no es una mera relación lineal entre electores y elegidos.

La lógica pues de la representación, aunada a la de deliberación y legislación, se puede sintetizar en las siguientes palabras:

“el espacio social de la representación política se ubica en una democracia representativa en el poder legislativo (...) La representatividad legislativa se determina y legitima dentro de un espacio social caracterizado por la existencia del conflicto político, que es la lucha entre grupos organizados, lo que provoca la regularización de intereses por medio de la participación pluralista de actores diversos” (Pérez Espinosa, 2014: 110).

Estos intereses representados pueden ser variados y en ocasiones entrar en conflicto. Por ejemplo, para el caso latinoamericano, los congresistas “se sitúan en una puntuación intermedia entre la defensa de intereses particulares y los generales, a pesar de que tengan en su mayoría un mandato nacional” (Marenghi y García Montero, 2006: 38).

Esto a su vez revela que algunos sectores puedan estar sobrerrepresentados o contar con una capacidad de influencia mayor de la esperada. Éste es el caso de ciertas corporaciones o estratos de la sociedad, como Pérez Espinosa (2014: 46-47) afirma para el caso del Congreso de los Estados Unidos, donde los grupos de interés luchan por imponer sus visiones en las políticas públicas. Asimismo, la propia configuración de los grupos de presión, los cuales son independientes de los partidos políticos, hace que sean una alternativa para los ciudadanos cuando tratan de imponer sus propios intereses, siguiendo a este mismo autor, pues son más dados a cuestiones concretas y no generales como las organizaciones partidarias (2014: 49).

Con respecto a la creación de leyes, se trata éste del órgano genuino. Además, es “necesariamente lento, con el objetivo de no coartar la pluralidad en la discusión de los proyectos legislativos” (Aragón, 1996: 89). Esta función legislativa, aunada a la de representación o cuanto menos de foro de discusión, ha supuesto no obstante una justificación para que los ejecutivos vayan obteniendo capacidades legislativas. Es el caso de los decretos o de otras fórmulas de creación normativa. De hecho, como el caso peruano muestra, “es frecuente que se deleguen facultades legislativas al ejecutivo o presidente, al monarca, los ministros o funcionarios” (Wheare, 1981: 16).

No ha de olvidarse que tanto en los sistemas presidencialistas como en los parlamentarios, la leyes requieren del concurso del Jefe del Estado para su entrada en vigor, lo que es ciertamente un limitante al Legislativo, por mucho que éste pueda levantar el obstáculo en función de lo que contemple la regulación vigente. Como se mostrará posteriormente, aquí se asientan las facultades presidenciales en lo que a vetos se refiere, pudiendo ser éstos totales o parciales.

Hay que destacar que toda creación legislativa exige “generalidad, en oposición a particularidad; abstracción, en oposición a concreción; e impersonalidad, en oposición a personalización” (Nava Vázquez, 2008: 30) como principales características.

Otro aspecto interesante, siguiendo a Nava Vázquez (2007: 18), es el principio de constitucionalidad de las leyes, salvo que posteriormente sea declarado lo contrario por el órgano competente. Asimismo, ha de considerarse el funcionamiento interno de la cámara, ya que “el trabajo del parlamento requiere de ciertos órganos interiores para su funcionamiento, como la mesa (presidente, vicepresidente, secretarios) que aseguran el desarrollo y la disciplina de los debates, las comisiones que preparan las cuestiones debatidas, etc” (Duverger, 1992: 128).

Con respecto a los debates parlamentarios, para que éstos sean independientes, es “necesario que el Parlamento tenga el dominio de su orden del día, que sus miembros tengan el derecho de iniciativa y de reforma de los textos que discuten y que los votos sean libres” (Duverger, 1992: 128). En este punto han de analizarse, por un lado, las facultades ejecutivas al respecto, ya que algunos ordenamientos jurídicos otorgan prioridad a las iniciativas legislativas provenientes del Ejecutivo, así como de la adscripción partidaria de los miembros de los órganos del congreso, especialmente la mesa y presidencia de la misma. Finalmente, y como subraya Valencia Escamilla (2012) para el análisis de la actividad legislativa:

“hay que tomar en cuenta no sólo las iniciativas del Poder Ejecutivo, sino también las de los partidos políticos en la medida en que el nivel de producción de éstos últimos, en el caso mexicano, es un indicador importante del alto número de iniciativas que se han presentado en los últimos años, aún por encima del Ejecutivo. Al mismo tiempo, se debe valorar el grado de cooperación parlamentaria que se observa en las votaciones en el pleno mediante la formación de coaliciones legislativas para la aprobación de leyes que provengan del Poder Legislativo o del Ejecutivo.” (2012: 23)

Con respecto a la capacidad de control y fiscalización, aunque genuina de los legislativos como recién se comentó, difiere igualmente entre los modelos parlamentarios y presidencialistas. De entre sus diferencias, se puede destacar la diferencia en cuanto al origen o fuente de legitimidad. El hecho de que en el parlamentarismo el gobierno deba ser fruto de la confianza del Legislativo, así como su propia permanencia pueda ser removida por este poder, establecen una diferencia sustancial con respecto al presidencialismo; al igual que la celebración de distintos y separados comicios.

Por un lado, en el parlamentarismo, la necesidad de que el Ejecutivo cuente desde el primer momento con una mayoría (absoluta o relativa) en el Legislativo, puede condicionar las propias capacidades de control por cuestiones partidarias. Por otro lado, la separación entre Legislativo y Ejecutivo tanto en la elección como en la permanencia de sus miembros, puede conducir a mayorías partidarias diferentes en cada institución, lo que puede acaso acentuar la actitud controladora del Congreso con respecto al gobierno. En este sentido, y como se verá en la presente investigación, la existencia de gobiernos con minoría oficialista en la cámara baja o lo que se ha tendido a denominar como gobiernos divididos, promoverían una lógica en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo aparentemente diferentes de las existentes en los modelos parlamentarios.

Por tanto, el hecho de que los parlamentarios sean electos directamente por los ciudadanos les confiere independencia y autonomía, influida en todo caso por su adscripción partidaria y la relación en este sentido con el Ejecutivo. Al menos, teóricamente, ya que éste, salvo contadas excepciones (Perú es ejemplo de ello), no puede disolver cortes ni remover de su cargo a los parlamentarios en sistemas presidencialistas. Pero, como ilustra este país, “el parlamento puede tener igualmente la capacidad directa o indirecta de que los miembros del gobierno no permanezcan en el cargo por su propia voluntad (Duverger, 1992: 130-132).

En el parlamentarismo, eso sí, sí existe esta posibilidad, aunque ha de advertirse que el propio Legislativo puede dar fin al Ejecutivo con una moción de censura. En este sentido, el caso peruano muestra cierta flexibilidad en la división y separación de poderes, ya que a sus capacidades legislativas, el Ejecutivo suma las de disolver el Congreso bajo ciertas condiciones que, en todo caso, “no legitimaría o autorizaría la intromisión de unos sobre otros ni la jerarquización de los mismos, y en casos de excederse en sus atribuciones el tribunal constitucional u órgano competente al respecto, dirimirá el conflicto” (Nava Vázquez, 2008: 3).

Duverger destaca a su vez el poder de impulso o de reivindicación y oposición (1992: 132-133) donde los diputados pueden expresar quejas, demandas o reclamaciones ante el Ejecutivo, sirviendo además de cauce entre éste y la sociedad. Esto refuerza el espíritu de debate y pluralismo que a menudo se adjetiva a los parlamentos, ya que pueden dar voz a distintos colectivos de la sociedad, sean éstos mayoritarios o no. Asimismo, “es una vía de control político al gobierno, al poder plantearse por la vía institucional quejas y críticas con respecto a su desempeño, siendo pues un continuo debate entre ciudadanía y ejecutivo” (Duverger, 1992: 133).

De entre las herramientas de fiscalización con que cuenta el Legislativo, suelen ser éstas las de plantear mociones de censura (a ministros y primeros ministros), interpelaciones a miembros del Ejecutivo, realización de comisiones de control e investigación, juicios políticos a funcionarios (en regímenes presidenciales), control y aprobación sobre presupuestos, legislación sobre ingresos e impuestos y otras ser como “el análisis de la celebración de convenios internacionales y el nombramiento de algunos miembros de la administración pública” (Valencia Escamilla, 2012: 15).

Pérez Espinosa (2014: 65) señala que “una de las mayores facultades de los congresos hoy día es la capacidad de aprobar y distribuir los presupuestos, siendo considerado por algunos autores como su primer poder”. Con respecto al orden del día, “si lo fija el gobierno, éste podría evitar todos los debates que le molesten e impedir que se discutan y voten leyes que no le gustan. Algo similar ocurriría con la orden prioritaria para el gobierno, pues podría retrasar las propuestas de la oposición” (Duverger, 1992: 128). Es ineludible pues, el análisis de las facultades del Ejecutivo al respecto, así como de la relación de fuerzas partidarias en los órganos del congreso.

No obstante, otra vía de control y limitación al Ejecutivo, y siguiendo a Duverger (1992: 130-131), es la propia capacidad de legislar, lo que condiciona el propio accionar de los gobiernos ya que, siguiendo el principio de legalidad, éstos no pueden modificarlas. Pueden, eso sí, intervenir en su reglamentación, hecho que no obstante se encuentra limitado al texto legal aprobado en sede parlamentaria. Sin embargo, los gobiernos tienen también una importante capacidad de condicionar la acción parlamentaria, ya que como ejemplifica la creación y aprobación de presupuestos, pueden presentar textos para su votación e, incluso, que éstos tengan una limitada posibilidad de ser modificados por los congresistas.

2.5.2 *El Poder Ejecutivo*

En segundo lugar, y con respecto al Poder Ejecutivo, se trata éste del depositario de la tarea de ejecutar, aplicar las leyes y de la función de gobernar, principalmente. En este sentido, el gobierno se identifica, ya desde la concepción clásica del Estado moderno, como el depositario del Poder Ejecutivo, “llamado a ejecutar las leyes en cuestiones de derecho público (...) el poder de ordenación política de la comunidad correspondía al Parlamento (representante de la nación) y se ejercitaba mediante la ley (expresión de la voluntad popular); al Gobierno sólo le cabía ejecutar los mandatos parlamentarios” (Aragón, 1996: 83). Es más, como se comentó previamente, la constitución tuvo en esta época más un carácter político y de guía para los parlamentarios, que de norma suprema. No obstante, estas premisas fueron más propias del parlamentarismo de Europa continental, ya que como Manuel Aragón señala, el modelo presidencial aunado al federalismo territorial fomentaron que en Estados Unidos, desde casi un primer momento, la constitución se situara por encima de las leyes emanadas del parlamento (1996: 84).

Sin embargo, y volviendo al Poder Ejecutivo, consiste éste, básicamente, en los últimos resortes que fueron capaces los monarcas de retener en Europa:

“así como los poderes Legislativo y Judicial se forman con las competencias que se han ido arrancando de manos del antiguo Monarca absoluto, en cambio, el Poder Ejecutivo es justamente lo que queda en manos de aquel Monarca una vez realizadas las antedichas sustracciones...Se deduce de aquí el carácter residual del Poder Ejecutivo, que debe ser muy tenido en cuenta para comprender debidamente el tipo de funciones que le corresponden” (Garrido Falla, 1976: 39).

Otra diferencia entre ambos modelos concierne a la Jefatura del Estado. Mientras en las monarquías parlamentarias, la jefatura recaía en el Rey pero sin pertenecer al Poder Ejecutivo (Aragón, 1996: 84), en los modelos presidencialistas como Estados Unidos el Ejecutivo sí aunó la jefatura del Estado, concretamente, en la figura del propio Presidente de la República.

En ocasiones, como el Perú ejemplifica, se ubica tras él la Vicepresidencia y el Presidente del Consejo de Ministros, aunque en otros modelos como el mexicano, únicamente se sitúan los secretarios o ministros tras la figura presidencial. En los sistemas parlamentarios, la figura de la Jefatura del Estado así como del Presidente del Gobierno o máxima autoridad ejecutiva, pueden ir por separado, ya sea éste no electo, caso de las monarquías constitucionales de España, Reino

Unido y Países Bajos; o electo, como en Alemania, Italia y Portugal, aunque no siempre directamente por los ciudadanos. Por tanto, dependiendo del sistema político el cargo de quien lo encabece es diferente, siendo en el caso español el Presidente del Gobierno pero no el Jefe del Estado (el Rey), a tenor del artículo 96 de la Constitución Española. Asimismo, resulta interesante un hecho destacable en los regímenes políticos como el español (parlamentario) o el peruano (presidencialista): la regulación constitucional de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo. Así se estipula en el Título V y en Capítulo VI de cada correspondiente constitución.

No obstante, la evolución que las democracias liberales fueron viviendo a lo largo del siglo XIX modificaron sustancialmente los modelos originarios. Por ejemplo, el Poder Ejecutivo fue obteniendo facultades legislativas, a la vez que se vio sometido a la jurisdicción judicial y al control parlamentario (Aragón, 1996: 84). Como señala este autor, ya en el siglo XX no es posible identificar a los gobiernos como únicamente poderes ejecutivos (*Ibídem*). Por otro lado, el número de ministerios o secretarías ha tendido a aumentar con el paso del tiempo, siendo posiblemente respuesta a la complejidad creciente de las sociedades y la especialización necesaria para su administración, así como del tamaño del Estado y de demandas partidarias de obtener réditos en la administración pública.

Además, en estos dos siglos de vida constitucional, el Ejecutivo ha tendido a obtener mayor protagonismo en la arena política, especialmente como guía o determinante de la agenda política. Sassen (2009: 5) y Levitt (2012: 33) manifiestan esta misma opinión para los sistemas presidencialistas. La primera de ellas por cuestiones relativas a la inercia económica de la globalización, y Levitt por el diseño de los sistemas políticos. Como se mostrará posteriormente, un ejemplo de lo primero pueden ser las atribuciones de los ejecutivos en materia legislativa, caso de los regímenes políticos latinoamericanos y del sistema de partidos. El ejemplo peruano es muestra de ello, donde la práctica del decreto le otorga *a priori* al Ejecutivo una preponderancia sobre el Congreso para influir en la actividad legislativa. Como señala al respecto Aragón (1996: 85), la genuina función de los parlamentos en la actualidad es la de control al gobierno, dada la compartición de la labor legislativa.

En este sentido, y yendo a la actualidad, Abellán Matesanz y Moret (2011) destacan que entre las funciones que alberga el Poder Ejecutivo, se ubican la dirección de la Jefatura del Estado; el funcionamiento de las cámaras legislativas³¹; la potestad legislativa; el ejercicio casi exclusivo de

³¹ En palabras de Abellán Matesanz y Moret (2011) para el caso español: “el Gobierno asiste con voz y sin voto a las reuniones de la Junta de Portavoces, interviene en la fijación del orden del día, puede solicitar la celebración de sesiones extraordinarias, y el Presidente del Gobierno determina la disolución de las Cortes Generales y la

la actividad económica del Estado; la declaración de los estados de alarma y excepción y la proposición al congreso de la declaración del estado de sitio; la autorización de la negociación de los tratados internacionales en los supuestos constitucionales en que así proceda y la participación en los supuestos de reforma constitucional. Estos mismos autores subrayan que los gobiernos nacionales han dejado de ostentar el monopolio de la tarea ejecutiva, dada la descentralización territorial y la creación de órganos subnacionales, “de los cuales se puede predicar, asimismo, el ejercicio de estas funciones (Abellán Matesanz y Moret, 2011).

En relación al Congreso, el Ejecutivo tiende a tener iniciativa exclusiva en materia presupuestaria; prioridad en los proyectos de ley que decida presentar; posibilidad de plantear vetos totales o parciales (primordialmente en regímenes presidencialistas); facultades de legislación directa a través del decreto (de urgencia, legislativos, supremo...), de reglamentación; de acudir a la corte constitucional o suprema en caso de considerarlo oportuno por alguna ley o hecho normativo generado por el Congreso; e incluso la de compartir la función de representación. Asimismo, usualmente dirige la política exterior y de defensa, aunque el Legislativo puede limitar su acción, rechazando incluso la salida al extranjero del presidente como sucede en el Perú (art. 102, inciso 9).

Que el Ejecutivo tienda a dominar o al menos acrecentar su rol legislador no es irrelevante, pues se dificulta la representación de intereses de los diferentes colectivos afectados, del debate sosegado y de la deliberación. Como señala Bovero al respecto: “una decisión democrática, si pretende serlo, no puede dejar de estar precedida por una discusión deliberativa, es decir, por aquella que he llamado propiamente deliberación pública y transparente” (2006: 28).

Por otra parte, una medida de presión por parte del Ejecutivo sobre el Congreso puede ser el denominado *padrinazgo*, esto es, la consecución de un voto favorable en el Legislativo a cambio de un cargo, partida o cualquier favor político (Pérez Espinosa, 2014: 79). Otra vía es la mera amenaza del veto, la cual puede forzar al Legislativo a introducir cambios en el proyecto de ley a cambio de retirar la amenaza, aunque éste pueda ser levantado por el Legislativo bajo determinadas condiciones y no se faculte en todos los sistemas políticos, no obstante. Por otro lado, en algunos sistemas políticos el Legislativo tiene la potestad de ceder, temporalmente y para un ámbito concreto, la capacidad de legislar extraordinariamente. Éste es el caso del Perú, con la habilitación congresual de los decretos legislativos, los cuales, no obstante, han de tener una justificación previa y pueden ser sometidos a control posterior en la cámara (y del Tribunal Constitucional).

convocatoria de nuevas elecciones”.

En materia legislativa, en todo caso, se somete a una serie de límites, como puede ser el principio de materialidad. Siguiendo a Nava Vázquez (2008: 53), este principio, el cual se le exige a los poderes del Estado, así como a los distintos órganos del congreso (mesa directiva, directores de grupos parlamentarios...etc) se basa en que se deben seguir por una serie de procedimientos y protocolos de actuación, ya que la mera intención o voluntad no es suficiente para revestir de juridicidad a los actos que se lleven a cabo. En esta misma línea, los reglamentos “han de subordinarse a la ley que pretende desarrollar o detallar, por lo que no puede contravenir el texto legal o ir más allá de éste, es el principio de subordinación. Contravenirlas, significaría que están viciados de inconstitucionalidad. (Nava Vázquez, 2008: 33). De igual modo, hay más límites a la tarea legislativa de los ejecutivos, caso de la reserva de ley, “por el cual no podría legislar en ámbitos expresamente atribuidos al congreso, caso de la materia penal y tributaria” (Nava Vázquez, 2008: 33). Además, la producción normativa que produzca el Ejecutivo, sea en forma de decretos o de proyectos de ley, están sujetas en última instancia al control de constitucionalidad, y “pueden ser revocados o con la necesidad de la aprobación del presidente como último requisito de un proyecto legislativo” (Wheare, 1981: 16-17). De igual modo, también el Ejecutivo tiene la necesidad de “someterse al control político del Parlamento (normalmente, a través de preguntas, interpelaciones, mociones; extraordinariamente, a través de Comisiones de investigación; y, en su máxima manifestación en los supuestos de cuestión de confianza y moción de censura” (Abellán Matesanz y Moret (2011).

Con respecto a las relaciones entre ambos poderes es indispensable tener en cuenta a las cuestiones partidarias. Si en ambas instituciones se diera una mayoría política de distinto signo, se estaría ante un gobierno dividido, en contraposición del gobierno unificado, es decir, con coincidencia de mayoría partidaria (Colomer, 2007). Esto puede deparar tensiones, negociaciones o crisis de gobernabilidad.

Este último escenario es donde para Ackerman los presidentes tienden al uso excesivo del decreto, al unilateralismo en la toma de decisiones y los congresos se convierten meros foros de discusión (2007: 30). Si, en cambio, un mismo partido domina tanto el Ejecutivo como el Legislativo, puede darse la situación de autoridad absoluta, donde una consecuencia hipotética puede ser la elevada producción legislativa ante la incertidumbre futura o una actitud de menor diálogo ante terceros grupos políticos (*Ibidem*). A este respecto, Sartori señala que “cuanto más dividido y separado esté el poder, más necesitará el ejecutivo un gobierno unido, es decir tener la misma mayoría partidaria en ambos poderes” (1996: 102); un hecho que, en todo caso, es

predominante en América Latina, siendo en los sistemas parlamentarios el de los gobiernos multipartidistas o de coalición (Sartori, 1996: 103). Precisamente esta posibilidad de enfrentamiento entre Legislativo y Ejecutivo en el presidencialismo fue una de las advertencias de Linz (2013) sobre esta forma de gobierno, hecho que en breve será desarrollado.

La extensión del Ejecutivo no sólo limita al Legislativo, sino que alcanza igualmente al Judicial. Muestra de ello, tienen capacidad para elegir a los fiscales generales o procuradores y de influir, proponer o elegir directamente a miembros de los tribunales constitucionales o supremas cortes, por no olvidar la posibilidad de emitir indultos, como sucede en diversos sistemas políticos, caso de España (artículo 62 de la Constitución)³².

Pareciera pues confirmarse la preponderancia del Ejecutivo sobre los restantes poderes, dada su lograda capacidad de adentrarse en las esferas judicial y legislativa desde la época de las revoluciones liberales. A este respecto, no obstante, algunos autores como Murillo de la Cueva (1981: 121) consideran que tal protagonismo creciente del Poder Ejecutivo es uno de los grandes justificantes del aseguramiento de la supremacía de la Constitución y de las normas y valores que de ella emanan.

No ha de olvidarse la introducción de diferentes mecanismos, vías y reformas que se introdujeron con el fin de garantizar la estabilidad de los gobiernos y que jugaron un rol importante en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Éste es el caso del denominado parlamentarismo racionalizado. Muy brevemente, y como destaca Cotarelo (1996), supone una de las innovaciones de esta forma de gobierno, “mediante el cual se trata de cohonestar el principio de responsabilidad política de los Gobiernos ante los Parlamentos con el de la estabilidad política de los Estados” (1996: 22). Ackerman (2007: 37-39) por su parte, entiende que el parlamentarismo acotado (en sus términos) es la forma de gobierno ideal, caracterizado por una suficiente pluralidad, unos mecanismos flexibles de resolución de conflicto entre Ejecutivo y Legislativo, pero con una serie de modificaciones que hacen de la estabilidad y gobernabilidad una realidad.

Estas modificaciones respecto al modelo original, se materializan por ejemplo en la implementación de umbrales electorales que reducen la existencia de pequeñas formaciones en el Congreso y, con ello, de la fragmentación parlamentaria; el voto constructivo de la moción de censura, donde no sólo se debe contar con mayoría opositora para desbancar al Ejecutivo del

³² En el caso español, el indulto o medida de gracia es formalmente concedido por el Rey, aunque éste es a propuesta del ministro de justicia y previa deliberación del Consejo de Ministros.

momento, sino además para elegir a uno alternativo; así como la sustitución del modelo de representación proporcional por el mayoritario.

Aunque pudiera parecer que estas reformas institucionales corresponden a modelos parlamentarios como Alemania, el cual recoge parcialmente algunos de estos mecanismos en su actual Constitución (1949), no debe dejarse de lado lo correspondiente a los sistemas presidencialistas, siendo ejemplo de ello Perú. En este sentido, sirva de muestra el artículo 134 de su Carta Magna: “El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta”. El presidente, por su parte, solo puede ser removido de su cargo por juicio político (artículos 99 y 100 de la Constitución del Perú).

2.6 La forma de gobierno y su incidencia en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo

Como se ha desarrollado hasta ahora, la separación y división de poderes son un mínimo necesario -aunque no suficiente- para considerar a un régimen político como democrático. Sin embargo, no ha de olvidarse una variable crucial en la separación de poderes: la forma de gobierno. Como se mostrará a continuación, no es irrelevante que ésta descansa sobre un modelo presidencial, parlamentario o bajo una forma mixta. Sin ir más lejos, la propia autonomía del Ejecutivo y del Legislativo puede verse afectada por el diseño institucional, además de variables políticas como el sistema partidario, entre otras muchas, siguiendo a Alcántara, García Montero y Sánchez López (2005a: 24). Aun reconociendo la existencia de formas de gobierno fieles a los tipos ideales es cuestionable, toda vez que en la mayoría de los casos se trata de sistemas políticos que han ido adquiriendo elementos del presidencialismo o del parlamentarismo, lo que hace difícil establecer en ocasiones divisiones claras. Éste sería, una vez más, el caso peruano.

Sin embargo, yendo a los elementos definitorios, un sistema presidencial es aquel donde, siguiendo a Sartori (1996: 97-99), “el jefe del estado es electo de manera directa y por un período determinado; no puede ser despedido del cargo por una votación parlamentaria durante su período

pre-establecido y dirige al ejecutivo que designa”. Mainwaring y Shugart (1993: 654), por su parte, señalan que “el presidente es siempre titular del poder ejecutivo y es elegido mediante el voto popular, o como sucede en Estados Unidos a través de un colegio electoral sin mayor autonomía con respecto a las preferencias populares, donde los períodos de gestión para el presidente y la asamblea son fijos”.

En estas primeras definiciones se deja claro lo que vendrá a ser el elemento diferenciador: la elección directa³³ del Jefe del Estado y la determinación previa y fija del mandato de congresistas y presidente. Esto, a su vez, determina otra diferencia sustancial: mientras que el presidencialismo requiere de legitimidad de origen para la elección del Jefe de Estado y de Gobierno, en el parlamentarismo debe de alguna manera mantenerla además en su ejercicio, pues la pérdida de apoyos en el Legislativo abocaría al primer ministro, presumiblemente, a la disolución de su gobierno, dada su responsabilidad ante el Congreso. De ahí que, mientras en el presidencialismo existe el mecanismo del juicio político, en el parlamentarismo baste la moción de censura, por mucho que ésta pueda ser constructiva y, por ende, de requerir una mayoría para un primer ministro alternativo.

Sin embargo, añádase la aportación de Linz (2013: 13) al respecto:

“es un sistema con un ejecutivo con considerables poderes institucionales –que generalmente incluyen el total control en la composición del gabinete y la administración– es elegido directamente por el pueblo por un período determinado y no depende del voto de confianza del parlamento. No es sólo quien detenta el poder ejecutivo, sino también la cabeza simbólica del Estado y, en el lapso entre dos elecciones regulares, únicamente puede ser removido por el drástico recurso del *impeachment*”

En esta tercera definición se remarca un hecho destacado anteriormente con respecto a la evolución de los poderes Ejecutivo y Legislativo: la representación de la Nación y la fijación al cargo salvo por causas mayores, normalmente a través del juicio político. Estos dos hechos le otorgan un gran relieve al Presidente de la República con respecto al Presidente del Gobierno o Primer Ministro de un sistema parlamentario, dada su independencia del Legislativo para su permanencia y elección, así como de su valor simbólico, compartido en el caso de los

³³ Teniendo en cuenta la excepción de Estados Unidos, aunque puede decirse que la elección presidencial, aun técnicamente indirecta al realizarse mediante un colegio electoral, en la actualidad puede pensarse que se trataría de un mero formalismo, al considerarse poco realista la elección de un candidato que no fuera el más votado por los ciudadanos, dada la crisis de legitimidad que podría suponer para el propio sistema político.

parlamentarismos por un Jefe de Estado -sea éste electo o no. Es decir, en el presidencialismo no se hablaría de bicefalia para la encarnación de estas dos características (Jefatura de Estado y de Gobierno).

En añadidura con respecto a las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, hay que considerar que, siendo tanto los miembros del parlamento como el propio presidente electos directamente por los ciudadanos, puede darse un choque de legitimidad, como también lo destaca Levitt (2012: 29). Sin embargo, ha de puntualizarse que, por un lado, el Presidente de la República tiende a reunir importantes prerrogativas ejecutivas y legislativas y, además, parte de una elección individualizada en una contienda con otros candidatos, y no disuelta en competencia con decenas o centenas de congresistas. Es decir, cuenta con una personalización en su llegada al cargo institucional con la que no suelen contar los congresistas. Estos hechos pueden investirle de cierta autoridad hacia el Legislativo, como destaca Duverger (1992: 150) al respecto.

A su vez, esta separación entre el Legislativo y el Ejecutivo puede favorecer la estabilidad del gobierno, pues aunque éste se encuentre en minoría en el congreso, su permanencia es fija hasta la llegada de nuevas elecciones. No obstante, el Perú es un importante ejemplo de cómo debe matizarse esta supuesta estabilidad, pues a pesar de que desde 2001 los tres mandatos presidenciales se han desarrollado sin quiebres de la institucionalidad democrática, la rotación de primeros ministros y ministros ha sido elevada, hecho que coincide con minorías oficialistas en el Congreso y con escasas alianzas duraderas en dicha cámara por parte del Ejecutivo. Argentina también puede aportar interesantes conclusiones a este respecto, ya que diversas investigaciones han demostrado hasta qué punto la personalidad del presidente puede facilitar o impedir la obtención de apoyos parlamentarios. Ejemplo de ello es De la Rúa, quien dimitió como presidente en 2001 por la protesta social, crisis económica y carencia de apoyos parlamentarios, hecho este último que Llanos Margheritis (2006) cuestiona como inevitable a pesar de la difícil coyuntura, responsabilizando al entonces presidente de su incapacidad de reconducir, políticamente, la crisis institucional.

Ahora bien, dicha rigidez en la permanencia del presidente también condiciona la fiscalización del Ejecutivo, al estar limitada su responsabilidad política ante el Congreso, como subraya Duverger (1992: 151). Asimismo, no tienen sentido las mociones de confianza hacia el Presidente de la República, pero tampoco, medidas de presión por parte de éste hacia la cámara bajo amenaza de disolución legislativa. Eso sí, adviértase en este punto que el Perú muestra una vez más una interesante diferencia: el Congreso puede ser disuelto por el jefe del Estado si el PCM es

removido del cargo en al menos dos ocasiones bajo un mismo quinquenio presidencial (Art. 134 de la Constitución del Perú). Si además esta disolución se desarrolla en el último año de la presidencia, pueden no convocarse nuevas elecciones legislativas a la espera de que éstas sean concurrentes a las presidenciales (Art. 134); quedando disuelto el Congreso pero no la Comisión Permanente. Estas potestades, que no han sido empleadas por Toledo, García ni Humala, sí pueden fungir como amenaza ante los legisladores, aunque es posible que el propio Presidente de la República pueda verse afectado de cara a la opinión pública por accionar tal mecanismo.

La elección directa del presidente también alberga ciertos riesgos. Por un lado, en un gran número de países la votación contiene un potencial carácter plebiscitario, dada la posibilidad de una segunda vuelta o balotaje en algunos sistemas político como el peruano, el chileno o el dominicano; o bien porque en la práctica la contienda sea entre dos candidatos por la configuración del sistema de partidos, caso de Estados Unidos. Este carácter plebiscitario no es neutral, ya que se trata de un sistema de suma-cero; es decir, el ganador se lo lleva todo. Asimismo, puede limitar la plasmación de la pluralidad política de la sociedad, aunque elementos atenuadores como la existencia de un primer ministro, como ejemplifica el Perú, pueden recoger parcialmente esta diversidad, al necesitarse de mayorías congresuales para su proclamación y mantenimiento en el cargo.

Ha de tenerse en cuenta que los sistemas presidenciales latinoamericanos han sufrido una evolución desde sus orígenes, alejándose del modelo clásico estadounidense e introduciendo elementos que racionalizarían o modificarían el protagonismo que tenían los presidentes de la república en un principio. Por ello, deben considerarse las figuras del Presidente de la República del Perú y el PCM. Mientras el primero de ellos tiene un mandato fijo por cinco años y es elegido directamente por los ciudadanos, el segundo ha de contar con el voto favorable del congreso y puede ser revocado de su cargo por la propia cámara, a través de una moción de censura. Asimismo, la Constitución peruana le otorga un rol secundario en la dirección del gobierno, ya que establece claramente que la dirección de éste recae en el Presidente de la República. Asimismo, la emisión de decretos por parte del Ejecutivo peruano ha de contar tanto con el refrendo presidencial como del ministro o los ministros del área correspondiente, dividiendo con ello su responsabilidad pero también compartiendo su protagonismo.

Éstos pueden entenderse como elementos parlamentarizadores o atenuadores del presidencialismo, dada la necesidad de contar con el visto bueno del congreso para la toma de posesión del PCM y la propia capacidad del Legislativo de cesarlo si una moción de censura o de confianza resultan adversas para él. A ello súmese la responsabilidad que se transfiere a los

ministros firmantes, ya que éstos sí pueden ser apartados por el Congreso. Se requiere pues de una legitimidad de origen y de ejercicio, similar parcialmente a las experiencias parlamentarias europeas y a las semipresidencialistas como Francia.

Estas facultades, claro, dependen de su puesta en práctica de la fortaleza o debilidad partidaria con que cuente el presidente. Sin embargo, desde 2001 hasta 2016, los tres presidentes que han completado su mandato no consiguieron mayorías parlamentarias estables ni duraderas. Más bien, un rasgo que les caracterizó fue de minoría en el congreso.

De igual manera, y como señala Linz (2013: 13), en casos donde la votación sea muy ajustada o se de una competencia multipartidista, los presidentes pueden contar con un respaldo popular menor que el de los jefes de gobiernos parlamentarios, hecho sorprendente dada la supuesta primacía del Ejecutivo ante el Legislativo en relación a los sistemas parlamentarios, además de su condición de representantes de la nación. Éste podría ser el caso de los presidentes mexicanos, panameños y paraguayos, dada la inexistencia de una segunda vuelta y la concurrencia de múltiples candidaturas de manera simultánea. Ejemplo de ello, Peña Nieto obtuvo en las elecciones federales de 2012 un 38'21% de los votos válidos, similar al obtenido por Juan Carlos Varela en las elecciones generales de Panamá en 2014 (39'1%), aunque lejos de Horacio Cartes (Paraguay) con el 45'09% en ese mismo año; porcentaje similar al logrado por los presidentes españoles que obtuvieron mayoría absoluta desde 1978 a la fecha (Felipe González, José María Aznar y Mariano Rajoy³⁴).

Por otro lado, la doble legitimidad de origen puede suponer un conflicto o enfrentamiento entre el Legislativo y el Ejecutivo, dada la incapacidad de imponerse el uno sobre el otro (Meaglia, 1996: 5-6; Colomer, 2007); hecho que se comentó previamente con respecto a las relaciones entre estos poderes, pero que, no obstante, no debe olvidarse, puesto que Linz y Valenzuela (1997) ya lo señalaron como uno de los factores que potencialmente puede quebrar la institucionalidad democrática. En este sentido, pueden configurarse gobiernos divididos o en minoría, hecho difícil de trasladar -aunque posible si los acuerdos fueran meramente de investidura- a los modelos parlamentarios, dada la necesidad de contar con mayorías en el congreso para la elección del presidente del gobierno o primer ministro. Sin embargo, en formas de gobierno intermedias como el semi-presidencialismo, sí se podría dar esta cohabitación de diferentes mayorías partidarias con respecto al Legislativo y el Ejecutivo. No debe por tanto sorprender que Nohlen caracterice al

³⁴ Aunque eso sí, se reconoce que la elección en España se realiza formalmente a los diputados y partidos políticos y no al presidente del gobierno en sí, por mucho que la elección tienda a ser generalizada y personificada en la figura de los principales candidatos con opciones reales de alcanzar la presidencia del gobierno.

presidencialismo en lo que a las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo se refiere, como “una modalidad de gobierno en el marco de una democracia constitucional representativa (...) con una separación relativamente fuerte entre el parlamento y el gobierno” (2013: 7). En todo caso, valdría aquí destacar que la no posibilidad de reelección del presidente, especialmente si es vitalicia, puede suponer una vía de escape para el hipotético conflicto que pueda darse, aunque, eso sí, a medio plazo.

Por ello, y resultado de esta posibilidad de hallar situaciones de conflicto o enfrentamiento entre el Legislativo y el Ejecutivo, algunos autores como Sartori (1996), Ackerman (2007) o Linz (2013), consideran que el problema del presidencialismo para la estabilidad democrática reside precisamente en la rigidez del modelo, dificultando el desbloqueo de dichas situaciones o de que un poder se imponga sobre el otro. Como Valenzuela apunta, “las crisis en los sistemas parlamentarios son de gobierno, no de régimen” (Valenzuela, 1987: 34; citado en Sartori, 1996: 110).

Sin embargo, es posible encontrar posturas más positivas con respecto a esta separación rígida entre el legislativo y el legislativo. Éste es el caso de Mainwaring y Shugart (2002: 40) quienes subrayan que en cambio se ofrecen mayores opciones para los votantes que en los sistemas parlamentarios, permitiéndoles un distinto voto para cada elección. Asimismo, consideran estos autores (2002: 40-41) que la elección directa del presidente, aunque pueda llevar en casos extremos a liderazgos exacerbados e incluso caudillistas, favorece, en opinión de ambos, una ventaja en cuanto a rendición de cuentas e identificabilidad, dado el conocimiento que adquieren los presidentes ante el electorado y la posibilidad de que éste valore directamente su reelección, si es ésta permitida o incluso mediante mecanismos revocatorios como el referéndum a mitad de mandato existente en Venezuela. No obstante, en el presidencialismo a menudo el legislativo tiende a ser más poderoso que en el parlamentarismo (Duverger, 1992: 140), ya sea por sus facultades o por terceras variables, como el sistema de partidos. Ejemplos a este respecto podrían ser las experiencias estadounidense, brasileña o peruana, ya que en determinadas ocasiones sus legislaturas tienen gran control sobre la agenda política e incluso por sobre el Ejecutivo³⁵. Por tanto, aunque pueda darse una no coincidencia de mayorías partidarias en ambas cámaras, la necesidad de consensos, acuerdos y existencia de vías indirectas de rendición de cuentas, puede fomentar una búsqueda de pactos multipartidistas. Además, claro, de la mencionada independencia de diputados con respecto al Ejecutivo, lo cual reforzaría la lógica de frenos y contrapesos, como señala Lanzaro

³⁵ Sirvan de ejemplo a este respecto el proceso de destitución de Dilma Rousseff en Brasil (2015) o la elevada inestabilidad de las cabeceras ministeriales en el Perú desde 2001, hecho que será posteriormente analizado.

(2003: 18-20). A continuación se muestran las principales diferencias entre las formas de gobierno desde un punto de vista teórico:

Tabla 2.6: Principales diferencias entre formas de gobierno (tipos ideales).

	Presidencialismo	Parlamentarismo	Semi presidencialismo	Presidencialismo Peruano
Elección directa Jefe de gobierno	Sí	No	Sí	Sí
Existencia de Primer Ministro	No	Sí	Sí	Sí
Presidente puede disolver Congreso	No	Sí	Sí	Sí
Moción puede remover a Presidente	No	Sí	No	No
Cohabitación	Sí	No	Sí	Sí

Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, y con respecto a la estabilidad aparentemente mostrada por los regímenes parlamentarios a diferencia de los presidenciales (especialmente por las experiencias latinoamericanas), Shugart y Carey (1992), Mainwaring y Shugart (1997) y Cheibub (2007) mostraron que tal diferencia no es cierta, con base a las propias rupturas del orden democrático que los regímenes de diversos países de Europa occidental sufrieron en la primera mitad del siglo pasado, siendo ejemplos de ello Alemania, España, Italia y Portugal. Como contraparte, se pueden destacar a Costa Rica y Venezuela como democracias estables y de razonable calidad durante el pasado siglo, así como a Chile y Uruguay más recientemente; por no advertir que, posiblemente, el desempeño general de la región en materia de estabilidad y profundización democráticas sea mejor de lo esperado con respecto al comienzo de las transiciones en los años 80. Hakim y Lowenthal (1991) compartían este pesimismo, aunque especialmente por diferentes factores contextuales. Sirva esta cita de Sartori a modo de ilustración: “los presidencialismos, salvo el de EUA han funcionado mal; han sido inestables y frágiles y han sucumbido a los gobiernos militares (1996: 101).

Por ello, es posible que una crítica que puede hacerse a los estudios del presidencialismo de las últimas décadas es, por un lado, olvidar variables no institucionalistas que puedan determinar en considerable medida el desempeño de los sistemas políticos, caso de la cultura política, la historia o la informalidad entre otras muchas. Por otro lado, la tendencia que hubo por parte de los críticos de realizar predicciones, especialmente negativas y similares a casi una veintena de diferentes sistemas

políticos. Mainwaring (1995) por ejemplo, reconoce que es posible que el presidencialismo contenga elementos intrínsecos que puedan no facilitar rápidamente el arreglo de conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo, aunque advierte de que los críticos adolecen de una sobredeterminación. Más aún, “no hay una correlación clara entre el sistema de gobierno y la eficacia política” (1995: 126). La forma de gobierno pues, es una variable institucional a tener en cuenta para el estudio de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, pero no necesariamente determinante. En todo caso, es la forma de gobierno predominante en América, siendo el referendo realizado en Brasil en 1993³⁶ el último intento realmente realista de limitar esta preponderancia.

2.7 Las facultades constitucionales y su influencia sobre las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo

En cambio, un aspecto de considerable importancia a la hora de analizar las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo bajo un régimen presidencial es el relativo a las facultades y prerrogativas legislativas. En este sentido, Shugart y Carey (1992), a lo largo de un estudio continental sobre las facultades constitucionales y las legislaciones electorales, establecieron que dichas facultades se dividen entre legislativas y no legislativas. Con respecto a las primeras, se deben destacar las de veto, decreto, proyectos de ley y referendos. Con respecto a las segundas, se pueden subrayar las de disolución del congreso y de elección de ministros y del primer ministro, como reconoce por ejemplo el ordenamiento jurídico peruano. De igual modo, es reseñable que una conclusión interesante de sus investigaciones fue la variabilidad existente de entre los regímenes presidenciales, lo que les llevaba a infraponer la forma de gobierno como variable explicativa y a potenciar la relativa a las facultades y al sistema partidario.

En este punto se ubican también las investigaciones de García Montero (2007, 2008, 2009), quien lleva a cabo además un interesante índice de potencia institucional legislativa (IPIL en adelante), referente a la capacidad del Ejecutivo de condicionar la actividad legislativa; y por parte del parlamento, de superar ciertas facultades ejecutivas, como la del decreto o de nombramientos ministeriales. De entre sus hallazgos, se han destacar igualmente la diferenciación tanto entre los distintos sistemas políticos latinoamericanos como la existencia de otras variables que condicionan la actividad legislativa, especialmente relacionadas con los partidos, caso de la fragmentación

³⁶ En dicha consulta se preguntó tanto por las opciones presidencialismo o parlamentarismo como por república o monarquía, siendo ganadoras las primeras de cada una de estas dos cuestiones.

partidaria, la distancia ideológica entre líderes y los congresistas o la polarización entre los grupos parlamentarios.

Como sostiene Sartori (1996: 179) los poderes de decreto en un régimen presidencial son de mayor importancia que en los parlamentarios, pues parten de lo infrecuente que se dan las mayorías oficialistas en el congreso, convirtiendo al Ejecutivo una contraparte del Legislativo. De ahí se entiende, para el autor, el elevado uso del decreto en los presidencialismos latinoamericanos. Es decir, el decretismo es una respuesta a sistemas políticos disfuncionales, ejemplificándolo con los casos de Brasil y Perú de los años 90. No obstante, no se extenderá esta investigación en las cuestiones relativas a los decretos, pues ya se describieron previamente y, posteriormente, en lo relativo al sistema político peruano, se hará con más detalle.

Por ello, y dejando de lado esta cuestión, Sartori (1996: 177) establece que los principales poderes que tienen los presidentes (bajo un régimen presidencial) en materia legislativa son los de veto (veto del bolsillo, veto parcial, veto global); de iniciativa (legislación ordinaria, de decreto, de emergencia); de referéndum y de disolución parlamentaria.

Con respecto al veto de bolsillo, es aquel donde el presidente puede no firmar una ley. Como Sartori (1996: 177-178) subraya, “es una clase de veto definitivo, porque no puede evitársele. Si un presidente elige no actuar, esto es, no firmar una ley, es como si la propuesta nunca hubiera existido. Es un poder totalmente negativo”. Sin embargo, la dificultad de vencer este veto puede ser razonablemente baja, ya que como el Perú ejemplifica, si el presidente rehusara hacerlo le pueden sustituir tanto el presidente del congreso como el de la comisión legislativa correspondiente, con base al artículo 108 de su Constitución. En esta misma línea se sitúa el caso estadounidense, donde como se expone el Artículo I, Sección 7: “Si algún proyecto de ley no fuera devuelto por el Presidente dentro de diez días (exceptuando los domingos) después de haberle sido presentado, este se convertirá en Ley, de la misma manera que si lo hubiera firmado, a menos que la suspensión de sesiones del Congreso impidiera su devolución, en cuyo caso no se convertirá en Ley”

En relación al veto parcial, se encuentra igualmente en diversos regímenes presidencialistas, caso del peruano, aunque no del estadounidense. Consiste en objetar una parte del proyecto de ley, “lo que le hace más empleado que el total o global” (Sartori, 1996: 178). Puede encontrarse en la Constitución peruana en el artículo 108, necesitándose la mitad más uno de los miembros del Congreso; o en la mexicana en el artículo 72, inciso C, el cual establece que se necesitarán dos

terceras partes de la cámara de origen y posteriormente por la revisora para superar la objeción presidencial.

En tercer lugar se encuentra el veto global o total, el cual consiste básicamente en el rechazo total al contenido del proyecto de ley aprobado por el congreso. Sin embargo, esta oposición sería menos efectiva, como señala Sartori (1996: 178), ya que “puede anularsele, y a los presidentes se les obliga a decidir si abandonan toda la propuesta o si la aceptan con todos los añadidos *logrolling* que le hicieron los congresistas”. Está igualmente tipificado en la Constitución peruana (artículo 108) y en la mexicana (artículo 71, inciso C).

Como se ha resaltado, para la superación de los vetos presidenciales se requiere normalmente de una mayoría congresual determinada, lo que hace entrar en juego al sistema de partidos y la relación de fuerzas en el Legislativo, especialmente en lo que se refiere por parte del oficialismo. De igual manera, el veto puede considerarse una vía de defensa del presidente ante el Congreso, como expresa Sartori (1996: 177) o bien, de tratar de imponer su política. Eso sí, subraya no obstante que no es deseable que sean empleados de forma recurrente, sino que más bien “han de ser el último recurso y ha de seguirse el procedimiento establecido para legislar. No es conveniente que el gobierno por decreto se convierta en una autopista” (Sartori, 1996: 185). Por último, un detalle no menor: la existencia de estos vetos no albergan el mismo sentido en los regímenes parlamentarios monárquicos en la figura del jefe del Estado, ya que sus facultades son de representación de la nación y sin tareas de gobierno, siendo ejemplo de ello el propio monarca español, donde su sanción de los proyectos de ley es meramente nominal, sin capacidad además de oponerse a ello (Artículo 62, Inciso A). No obstante, donde éste sea electo, como Italia o la España republicana (1931-1939) sí hay tal posibilidad, estando recogida en los artículos constitucionales 74³⁷ y 83 respectivamente³⁸, aunque no es una facultad habitual en jefes de estado parlamentarios.

No deben olvidarse distintas facultades presidenciales que entroncan igualmente con la actividad parlamentaria, aunque no todas ellas fueran estrictamente legislativas. Éstas son el poder de iniciativa, de disolución del Congreso y el referéndum. Con respecto al primero, es la capacidad de presentar proyectos de ley en el Legislativo, teniendo por lo general prioridad en su tratamiento por los órganos congresuales y, además, posibilitando que para su valoración por los diputados el Ejecutivo entre directamente en la negociación. Como se resaltó previamente, esto puede abrir a

³⁷ En el caso italiano, el jefe de Estado puede pedir una nueva deliberación a las cámaras. No obstante, podría mencionarse como ejemplo, que, en 2009, encarnada la jefatura en esta ocasión por Napolitano, rehusó firmar un decreto ley y posteriormente, un proyecto de ley, presentados por Berlusconi en torno al caso de alimentación en contra de su voluntad de Eluana Englaro.

³⁸ En el caso español, se reconocía la capacidad del Presidente de la República del veto suspensivo.

hipotéticos intercambios de puestos en la administración o de otra índole por votaciones favorables. Sin embargo, como destaca Sartori, “por lo general es similar en todas las democracias, indistintamente sean presidencialistas o parlamentarias, aunque las primeras tienden a tener algo más de autoridad para ello” (1996: 179). Eso sí, hay una importante excepción, ya que el presidente de los Estados Unidos no tiene capacidad de presentar proyectos de ley de manera directa, aunque a través de sus acciones ejecutivas o de algún congresista, puede influir en la creación legislativa o incluso sortear este impedimento.

Con respecto a la capacidad de disolver el congreso, se trata de una facultad más propia del parlamentarismo que del presidencialismo, al menos en términos teóricos, dadas las relaciones entre ambos poderes ya reseñados anteriormente. Sin embargo, la evolución y práctica de los regímenes constitucionales en los últimos dos siglos han generado matizaciones al respecto. Ejemplo de ello, el presidente peruano está habilitado para disolver el congreso tras una serie de condiciones, como la remoción del cargo por tercera o más ocasiones de su premier o primer ministro. Es posible que esto se pudiera homologar a los instrumentos que se han ido generando en el parlamentarismo para fomentar la estabilidad y preponderancia de los ejecutivos sobre los legislativos. En todo caso, como destaca Sartori con respecto a este instrumento de disolución, “su poder reside eso sí, más en la amenaza que en la disolución” (Sartori, 1996: 181).

En relación a los referendos, éste puede ser un instrumento empleado por parte del Ejecutivo para enfrentar una posible mayoría social contra sí mismo. Tanto en regímenes presidencialistas como parlamentarios y formas mixtas. Puede a su vez ser utilizado, como resalta Sartori, para evadir “la obstrucción parlamentaria, ya sea legalmente (la Constitución les da el poder de utilizar un referéndum) o *de facto*” (1996: 181). Su uso, en todo caso, ha de ser limitado, ya que “la línea que separa su uso y abuso es muy tenue” (*Ibídem*).

Todo ello, claro, sin olvidar lo relativo a los decretos que se desarrolló previamente y que puede suponer una vía de generación legislativa considerable. Como se mostrará posteriormente, en el caso peruano se ha llegado a una cifra similar de decretos y proyectos de ley, además de las facultades reglamentarias y presupuestarias que se citaron. Asimismo, no deben dejarse de lado los elementos no estrictamente institucionales; ya que se entiende que la práctica histórica, la costumbre o el propio carácter del presidente pueden influir en el uso de estas capacidades, por no hablar de la relación de fuerzas partidarias en el Legislativo. Ejemplo de ello son las órdenes ejecutivas presidenciales en Estados Unidos, no explícitamente reconocidas en su Constitución, pero tampoco prohibidas. Sujetas, eso sí, a control de constitucionalidad.

De igual modo han de añadirse las facultades ejecutivas de nombrar y cesar a ministros y primeros ministros, potestades que la Constitución peruana reconoce al Presidente de la República. El Congreso, por su parte, puede plantear mociones de censura, lo que puede derivar en su cese, siendo inclusive el del todo el gabinete si es ante el PCM. No obstante, estas cuestiones serán más adelante desarrolladas.

No debe olvidarse la influencia partidaria para analizar el posible uso y las consecuencias de estas facultades. Por ello, a continuación se presenta un breve inciso con respecto a los partidos y sistemas de partidos y su relación con la relación de los poderes Ejecutivo-Legislativo, bajo regímenes presidencialistas.

2.8 Los partidos políticos y su incidencia en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en regímenes presidencialistas

Hablar de partidos y presidencialismo es hablar de las razones de su supuesta tendencia al bloqueo o enfrentamiento entre poderes, de la incapacidad para remover al presidente así como de plasmar la pluralidad de la sociedad, tal y como algunos autores destacan al respecto (Mainwaring, 1995; Linz y Valenzuela, 1997; Ackerman, 2007). El sistema de partidos puede afectar notablemente el desempeño del sistema político, concretamente a la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, superando con ello el mero diseño institucional que el marco jurídico-normativo podría hacer prever, como afirma Duverger (1992: 145) en este sentido. Por ello, y aunque de distinta manera, tanto en regímenes presidencialistas, como parlamentarios o híbridos, los partidos políticos tienen considerable capacidad para determinar en parte la suerte de estas relaciones. De igual modo, las organizaciones partidarias, no se olvide, son cruciales para la representación de demandas y la “mediación entre la sociedad y las instituciones del Estado, además de encuadrar a los electores, siendo referentes ideológicos y programáticos” (Cotarelo, 1981: 151; Duverger, 1992: 89).

Por ello, las consecuencias que los partidos y los sistemas de partidos pueden tener en el régimen político pueden ser notables, inclusive en el presidencialismo. A este respecto, Mainwaring (1995), apoyado en una cuestión histórica, recuerda la crítica que Linz (2013) realizara años antes sobre la supuesta estabilidad democrática de estos sistemas políticos, a diferencia del parlamentarismo: “que los sistemas presidenciales multipartidistas pueden no conducir

especialmente a la estabilidad democrática se deriva del escaso número de democracias estables con esta combinación institucional” (1995: 126), afirmado igualmente por Sartori (1996: 193). Este hecho, no obstante, ha de matizarse, dada la experiencia de la Europa parlamentaria de entreguerras como se comentó previamente. Linz (1994) además alertaba de la conjunción del presidencialismo, multipartidismo y desprestigio institucional, ya que puede fomentar la llegada al poder de *outsiders* o candidatos sin pasado político. A este respecto, investigaciones recientes como la de Carreras (2013) para el caso peruano han mostrado que este tipo de candidatos han tendido a nombrar ministros más técnicos y especializados en su cartera ministerial que los correspondientes a presidentes con trayectoria partidaria. Sin embargo, a pesar de ello mostraban mayor dependencia con respecto al presidente y mayores dificultades para lograr acuerdos en el Congreso.

Volviendo a la cuestión en torno a las organizaciones partidarias y el presidencialismo, Samuels (2002) resalta que el número de partidos puede complicar la capacidad de negociación de los actores implicados, “haciendo más difícil de predecir la supuesta fortaleza obtenida de los resultados legislativos y lesionando la capacidad del propio congreso de ser un órgano de negociación” (2002: 465). En este sentido, Alcántara (2004) señala que la mayoría de los sistemas políticos latinoamericanos tienden al multipartidismo: “los datos muestran que apenas un número muy reducido de países se acerca al bipartidismo puro que traduce con más simpleza la lógica gobierno-oposición” donde además Perú destacaría entre los sistemas de partidos más volátiles, inestables y desinstitucionalizados (2004: 33-35). Mainwaring (1993) por su parte señala un problema ya apuntado por Linz y Valenzuela (1997) previamente: “los problemas característicos de los sistemas presidenciales, en especial el conflicto entre el Ejecutivo y la legislatura cuyo resultado es el inmovilismo, son exacerbados por el multipartidismo” (1993: 222-223). Eso sí, advierte que no es cuestión únicamente del número efectivo de partidos parlamentarios, sino que además habría de tenerse en cuenta su “organización, naturaleza y polarización” (1995: 126).

No debe olvidarse la existencia de dos procesos electorales separados, lo que puede deparar mayorías partidarias diferentes en cada esfera, hecho que, como se relata, es frecuente en la región. Por ello, no sorprenda que Chasquetti incida en la dificultad de generar coaliciones estables en regímenes presidencialistas combinados con multipartidismo, dados los escasos incentivos a su juicio (2008: 29). Mainwaring señala por otra parte que “en contraste con la situación en los sistemas parlamentarios, en muchos sistemas presidenciales los legisladores de partidos con carteras ministeriales no apoyan al gobierno. Los incentivos de los partidos para romper coaliciones son generalmente mayores en los sistemas presidenciales” (1995: 117). A lo que añade un fenómeno que

se ha producido en el Perú durante los últimos años, como mostró la etapa de Ollanta Humala (2011-2016) al frente de la República: “varios partidos pueden apoyar al presidente durante la campaña electoral, pero esto no asegura su apoyo una vez que asume el cargo” (1995: 138). En este sentido, aparentemente la posibilidad de que exista de manera predeterminada un gobierno dividido en el presidencialismo, sería la razón por la cual el multipartidismo afecta a la actividad legislativa del Ejecutivo. Situación claro, que no se daría en el parlamentarismo.

Además, la legislación electoral, así como la institucionalización de las organizaciones partidarias, puede deparar que “los candidatos de pequeños partidos puedan tener éxito en alcanzar la presidencia”, donde, “si los presidentes pueden efectivamente gobernar sin una mayoría, que la tengan o no puede ser irrelevante” (Mainwaring, 1995: 131). En este sentido, las facultades legislativas de los presidentes, así como la capacidad de la oposición de organizarse y resistir las actuaciones ejecutivas, pueden resultar clave para sortear una minoría oficialista así como una elevada fragmentación, respectivamente.

A este respecto, O'Donnell (1994) destaca la existencia de presidentes aislados en el congreso y de instituciones democráticas estables pero no de elevada calidad que propiciarían usos elevados del decreto en detrimento de la producción legislativa emanada del congreso. Por ello, como Sartori apunta, “los sistemas presidencialistas latinoamericanos no son ni mucho menos fuertes, aunque pueda parecerlo y, de hecho, tienen problemas para cumplir sus propios programas de campaña” (1996: 109). Y es que, como Alcántara (2004: 32) resalta, “el número de partidos afecta las probabilidades de que el partido de gobierno obtenga una mayoría sólida en el Legislativo y cuente con su apoyo para conseguir aprobar las políticas públicas”. Aquí ha de añadirse la importancia del liderazgo y de la capacidad de llegar a acuerdos con terceras fuerzas, como diversas investigaciones han mostrado para casos recientes en la región. A este respecto véase la dimisión de De la Rúa en 2001, ya que para Llanos y Marengi (2006) la difícil coyuntura económica del momento pudo evitar su salida con más habilidades de cooperación y entendimiento hacia la oposición parlamentaria. Asimismo, el aislamiento en el Legislativo de otros presidentes como Collor de Mello el cual también condujo a su salida, aunque a través de un juicio político, es para Pérez-Liñán (2003) otra muestra de incapacidad presidencial de establecer alianzas parlamentarias.

Estos escenarios claramente se sitúan bajo una perspectiva de minoría oficialista, hecho frecuente como se reseñó anteriormente, “de modo que un partido de la oposición o coalición puede controlar el Legislativo (o una Cámara), por ello al ejercer algún control sobre las iniciativas presidenciales incluso si no controla la presidencia” (Mainwaring, 1995: 124). Aquí además entra

en juego la polarización, ya que un alto número de partidos en el congreso facilitaría una mayor distancia ideológica y, con ello, de alcanzar acuerdos entre diferentes partidos. En todo caso, la existencia de una minoría oficialista puede suponer un freno al Poder Ejecutivo.

Esta situación no es irrelevante, pues las mayorías y posibilidades de generar coaliciones y acuerdos en el congreso, pueden afectar a la creación legislativa. Sartori de hecho afirma: “en la actualidad las democracias han aceptado el gobierno bajo la forma de la ley, es decir, la transformación de las decisiones políticas en leyes. Esto significa que es imposible gobernar sin que se aprueben leyes las leyes y por tanto el apoyo parlamentario es indispensable para gobernar. (1996: 176). Además, puede decirse que en el presidencialismo a menudo el Legislativo tiende a ser más poderoso que en el parlamentarismo (Duverger, 1992: 140; Mainwaring, 1995: 131), ya sea por sus facultades o por terceras variables, como el sistema de partidos. Ejemplo de ello puede ser la experiencia peruana, ya que en determinadas ocasiones sus legislaturas tienen gran control incluso sobre el Ejecutivo, por ejemplo en la estabilidad de sus miembros, como se mostrará en capítulos posteriores.

Algunos teóricos han visto precisamente en la capacidad de obtener éxito en el Legislativo como uno de los principales factores que afectan a la estabilidad democrática, caso de Shugart y Carey (1992) y de Linz (2013). Como advierte Sartori: “los problemas del presidencialismo no se encuentran en el campo del Ejecutivo, sino en el Legislativo (1996: 176). En este sentido, Mayer (2012) afirma que el presidencialismo aunado al multipartidismo establece un sistema con escasos incentivos para los pequeños grupos parlamentarios, dada su escasa capacidad de incidir en la legislación, empujándoles en cierto modo a la oposición no cooperativa.

Para evitar esta situación, Mainwaring (1995) dibuja tres escenarios posibles: mayoría oficialista en el congreso, con respaldo regular; mayoría estable a favor del presidente, aunque éste tenga minoría partidaria; y presidente sin mayoría en el Legislativo, pero capaz de llegar a acuerdos puntuales con otras fuerzas para sacar adelante sus agenda parlamentaria. En su opinión, las opciones segunda y tercera serían las más difíciles de lograrse bajo un régimen presidencial en relación a uno parlamentario (1995: 132), especialmente si la polarización fuera elevada.

Mas no todo es negativo, ya que a su vez el multipartidismo facilitaría la representación de diversos intereses y opciones, así como la expresión de estas preferencias. Es decir, “a más partidos, más opciones, dadas las diferencias programáticas y de posición ante muy diversos temas, sin dejar de lado la calidad que éstos puedan albergar” (Coppedge, 2001: 2).

Por tanto, y a modo de resumen, el multipartidismo, combinado con alta polarización, puede afectar a la gobernabilidad (Sartori, 1996); a las posibilidades de crear coaliciones estables (Mainwaring, 1995; Chasquetti, 2008); a la estabilidad democrática (Linz) y a tensiones entre el Ejecutivo y el Legislativo (Duverger, 1992; Mainwaring, 1993). Asimismo, O'Donnell (1994) resalta la democracia delegativa en contraposición a la representativa, variante que se estaría estableciendo en parte de América Latina -aunque no exclusivamente- y que consiste en una suerte de presidentes que tienden a gobernar por encima de otras instituciones del Estado y de su propio partido y que ven al Poder Legislativo como un mero obstáculo a su labor ejecutiva.

Otra cuestión es la relativa a la institucionalización de los partidos, importante ya que, entre otras razones, un bajo nivel puede facilitar la ruptura del orden democrático, siendo la experiencia peruana nuevamente ejemplo de ello, tras la implosión de su sistema de partidos y la llegada al poder de Fujimori a comienzos de los años 90. En contraste, como señala Levitsky (2001:93), las democracias más exitosas de la región cuentan con un sistema de partidos más institucionalizado, caso de Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay. En relación a la agenda legislativa, Alemán, Ponce y Sagarzazu (2011) subrayan que la “baja institucionalización puede conllevar baja disciplina partidaria en el congreso, pero no necesariamente grandes impedimentos para la fuerza oficialista” (2011: 64).

La baja institucionalización puede afectar a la organización interna de los partidos y a su permanencia en el tiempo, así como de su capacidad de atraer miembros y votantes. Este hecho, razonablemente común en el Perú, podría no obstante no ser determinante, ya que la informalidad puede ser también un elemento existente en organizaciones partidarias estables, como señala al respecto Levitsky (2001: 93) del partido justicialista argentino, el paraguayo partido colorado o el PRI mexicano. En este sentido, Mainwaring y Scully (1995, 26) señalan que los partidos con escasa trayectoria destacan no solo por una baja disciplina partidaria en el congreso, sino que además por una mayor tendencia a acrecentar el conflicto entre el Legislativo y del Ejecutivo.

Alemán *et al.* (2011: 63-64) añaden que los partidos incipientes o de breve data tienen menos efectividad para controlar la agenda legislativa, hecho que entronca con las características que suelen asociarse con partidos de baja institucionalización: “debilidad organizacional, etiquetas partidarias huecas y elevada volatilidad, dificultando la estructuración de liderazgos en el legislativo y requiriéndose de más partidos para lograr acuerdos” (*Ibídem*). Alcántara (2004: 16) subraya además las organizaciones partidarias que son creadas por y en torno a un líder como vehículos electorales *ad hoc* para unos comicios concretos, donde “entre cuyas finalidades no figura

precisamente la de su trascendencia a la figura del caudillo fundador. Carecen de programa o, en su caso, cuentan con un programa desideologizado que pretendidamente aboga por propuestas tecnocráticas y apolíticas y con una organización, irregularmente establecida, que está supeditada a la estrategia del líder”. Aunque no debe generalizarse, ciertamente algunas organizaciones partidarias de la región pueden entrar aquí, siendo el Perú, sistema de partidos altamente volátil y fragmentado, posible ejemplo de ello. A este respecto, Levitsky (2001: 94) añade que numerosos partidos en Latinoamérica cuentan con una baja institucionalización, lo que se traduce en escasos raíces en la sociedad, cuestionable fidelidad por cuestiones ideológicas de sus miembros y contestación a nivel interno, organizados a menudo en torno a la posibilidad futura de obtener cargos o réditos por los hipotéticos éxitos electorales y que terminan afectando al mismo desempeño de los sistemas políticos.

Asimismo, en sistemas de partidos más institucionalizados, y siguiendo a Mainwaring (1998: 70):

“las organizaciones partidarias tendrían mayor independencia con respecto a los líderes, albergando cierta autonomía con respecto a ellos, destacando además por una apreciable penetración territorial, buena organización interna, recursos suficientes y una rutina de procedimientos a nivel interno, incluyendo los relacionados para la selección y sustitución de sus líderes”

En este sentido, y dando por certera la baja institucionalización del sistema de partidos peruano, ha de destacarse el rol prominente de los presidentes de las organizaciones partidarias, que a menudo son los propios fundadores de la institución y, sobre todo, habituales candidatos a la presidencia, con escasa competencia interna. Esto puede ser una excepción en la región o, al menos, no la norma habitual. Como señala Alcántara (2004: 26) “las relaciones de poder en el seno de los partidos latinoamericanos muestran una estructura de autoridad muy diversa que echa por tierra el lugar común que les supone tender a la concentración del poder en manos de un único individuo”. Sin embargo, como se verá en capítulos posteriores, Alejandro Toledo, Alan García, Ollanta Humala e incluso la familia Fujimori, han desplegado una importancia en torno a sus partidos especialmente preponderante en todo lo que se refiera a poderes partidarios, presencia en los medios y altos cargos. Samuels (2002: 462) por su parte añade una afirmación interesante a este respecto, ya que no duda en establecer un efecto del presidencialismo sobre los partidos políticos, ya que al existir un doble proceso electoral, las organizaciones partidarias tienden a priorizar la presidencial, dejando de lado a los congresistas, hecho que además tendría efectos inmediatos tras los comicios

electorales en el sistema político, pero también, a nivel partidario. Como este autor remarca, los partidos se “presidencializan” (*Ibídem*).

En este sentido, han de considerarse los poderes partidarios, ya que pueden arrojar nuevas claves sobre las relaciones entre estos poderes, además del comportamiento que pueden desempeñar los grupos parlamentarios en la cámara baja. Michael Coppedge (2001: 8) considera que lo conforman principalmente dos componentes:

“el tamaño de la bancada oficialista y sus apoyos estables, así como la disciplina partidaria. Estas dos características combinadas crearían una confiable mayoría de curules con los que poder contar a la hora de realizarse votaciones en el congreso, hecho que se relacionaría con la capacidad de éxito por parte del presidente a la hora de presentar proyectos de ley, así como de la capacidad de que sepa anticipar derrotas y se abstenga de presentar proyectos destinados al fracaso”.

Asimismo, apunta a una vía de analizar dichos poderes: la capacidad de los presidentes de lograr imponer su agenda legislativa (Coppedge, 2001: 7). Aquí entran en juego, además de la mencionada relación de fuerzas en el Congreso, la disciplina de partido, “hecho crucial especialmente en gobiernos en minoría pero no solo, ya que pueden debilitar la posición del ejecutivo tanto dentro como fuera de esta institución, sea cual sea la distribución partidaria congresual” (Laver, 1999: 9). Cuestión no siempre de fácil consecución, ya que los partidos son un conjunto de facciones, no se olvide. No son homogéneos, por mucho que el peso del líder o de la ideología en el mismo puedan ser dominantes.

En este punto nuevamente la experiencia peruana puede resultar interesante para su estudio. Dada la baja institucionalización de su sistema de partidos, de la predominancia de los líderes partidarios, pero también del habitual transfuguismo y alta fragmentación en el congreso, podrían producirse resultados no esperados en cuanto a despliegue de facultades legislativas del presidente, pero también de las capacidades del Congreso para determinar su propia agenda y someter a control al Ejecutivo. Como señalan Alemán *et al.* (2011: 63-64), “una débil institucionalización implica menores niveles de efectividad en cuanto a estructurar el voto de los diputados, inclusive en lo que se refiere a la bancada oficialista”. Este hecho es relevante, pues el sistema de partidos por tanto estaría aparentemente influyendo de manera notable tanto en el funcionamiento del Ejecutivo y del Legislativo, como de la relación entre ambos. En añadidura, estos autores (2011: 63) subrayan que el control de la agenda legislativa, así como de la disciplina de partido, son esenciales para la

consecución de objetivos en el Congreso, cuestión clave para sacar adelante el programa presidencial además de generar beneficios electorales tanto para el Ejecutivo como para la bancada. Mainwaring y Shugart (1997) a este respecto, señalan que puede darse un re-equilibrio en cuanto a los poderes del presidente, pues si cuenta con bajas facultades constitucionales pueden combinarse con altos poderes partidarios y viceversa.

Por otro lado, y como contrapunto, diversas investigaciones han mostrado que los diputados latinoamericanos en general, y los peruanos en particular, tienen una elevada tendencia a actuar por intereses propios antes que partidarios, además de primar los intereses de su circunscripción territorial de origen a los del partido (Marenghi y García Montero, 2006: 40). Por lo que aparentemente la influencia de elementos partidarios son muy bajos para determinar la decisión de los congresistas peruanos.

Este hecho no es aislado, ya que como señalan estas autoras, “la concepción partidista de la representación es muy baja en toda la región” (2006: 47), siendo la ideología, por lo general, un factor no determinante en su desempeño (2006: 72). A ello debe añadirse que, en términos generales, los partidos latinoamericanos cuentan con bajos niveles de legitimidad (Ruiz Rodríguez, 2006: 139).

Algo destacable no obstante, y relacionado con lo recientemente comentado, es que la indisciplina partidista es a su vez uno de varios factores que acrecientan la desconfianza ciudadana con respecto a las organizaciones partidarias (Ruiz Rodríguez, 2006: 141). No obstante, los partidos, pese a todo, tienen un rol importante en los sistemas políticos latinoamericanos, ya que como Alcántara señala, “continúan estructurando la vida política de América Latina y esto es importante para comprender el funcionamiento de los sistemas políticos de la región” (2004: 9). Su influencia pues, sigue siendo notable, por mucho que su institucionalización y el desempeño de los diputados varíe en gran manera según la latitud.

3 Estado de la cuestión

Llegados a este punto, se presenta brevemente la labor investigadora llevada a cabo en torno al análisis de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y, especialmente, en lo concerniente al estudio de caso del presente estudio: el Perú. Dado que previamente se ha descrito de manera guiada y enlazada gran parte de la bibliografía referente, aquí se expone únicamente la literatura más especializada en torno a estas cuestiones.

3.1 Estudios en torno a la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo

Dejando de lado las obras clásicas de autores como Locke, Montesquieu y Madison entre otros, el estudio de las relaciones entre los poderes del Estado ha sido una parte importante del análisis de los sistemas políticos contemporáneos, aunque no siempre dominante. Sin embargo, hay que destacar las primigenias investigaciones de White (1945), Harris (1957), Schick (1976), King (1976) y Rockman (1984) entre muchas. La principal características que reunieron fue el progresivo análisis tanto del Ejecutivo como del Legislativo de manera individualizada, como sus relaciones, donde la variable partidaria y el marco normativo terminaron siendo dos principales determinantes de su desempeño. Destáquese las obras de King (1976) y Rockman (1984), ya que la presente investigación las toma como referentes a la hora de diseñar la metodología y diseño, como se mostrará posteriormente.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que una parte considerable de los estudios sobre el presidencialismo se centran directa o indirectamente en esta cuestión, dada la importancia de las relaciones entre estos poderes para el entendimiento de todo sistema político. Así, no pueden dejarse de lado investigaciones llevadas a cabo por autores como Valenzuela (1987), Shugart (1992), Linz (1994, 2013), Mainwaring (1995, 1998) y Nohlen (2013) entre otros.

Linz y Valenzuela desde una postura crítica, enfatizaron los efectos potencialmente lesivos para la estabilidad democrática que pueden tener las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, dada la separación rígida de ambos poderes y la escasa tradición democrática en la región. Ejemplo de ello fue su obra conjunta *La crisis del presidencialismo*, perspectivas comparadas de 1997, aunque el comienzo de su postura crítica comenzó en a través del trabajo *Democracia presidencial o parlamentaria*. ¿qué diferencia implica?, que Linz publicara en 1994. Desde una visión

institucionalista se apuntaban los problemas anteriormente descritos como la ausencia de mecanismos de resolución de conflictos entre el Legislativo y el Ejecutivo, el choque potencial de legitimidades del presidente y los congresistas, así como de los riesgos de la polarización entre los actores políticos.

En esta línea de análisis del régimen presidencial como forma de gobierno y su idoneidad en Latinoamérica, se pronunciaron otros autores como Mainwaring, Lanzaro, Nohlen, Carey y Shugart, aunque con posturas menos críticas. Reconocieron ciertos problemas del presidencialismo, heredados posiblemente de un sistema político que poco evolucionó con respecto a sus orígenes así como de fallas o cuestiones estructurales. Sin embargo, tomaron en consideración otras variables, como los sistemas de partidos y la cultura política, entre otras. Ejemplo de esto último serían las investigaciones de Jorge Lanzaro (2012), realizando especial énfasis en su país natal, Uruguay. En ellas, mostraba cómo la cultura política uruguaya llevaba a una forma decisional tendente a acuerdos y consensos en mayor medida que sus vecinos, a pesar de que la correlación de fuerzas parlamentarias permitiera en ocasiones cesiones menores desde el ejecutivo.

Por otro lado, Mainwaring (1995, 1998), Shugart y Carey (1992) enfatizaban la influencia del sistema de partidos, haciendo especial hincapié en los casos donde se diera multipartidismo. Sus posibles efectos, ya mencionados previamente, irían en la línea de investigaciones posteriores como las de Chasquetti (2012): bajos incentivos para llegar a acuerdos estables, oposición tendente en ocasiones a poca colaboración y Ejecutivos que pueden legislar dando la espalda al Congreso. Es decir, a través de decretos si no ostenta mayorías parlamentarias. Precisamente esto puede enlazarse con estudios que de manera indirecta entroncarían con estas cuestiones: la democracia delegativa de O'Donnell (1994) como contrapunto a la democracia representativa, dados los desempeños de algunos presidentes por no respetar la institucionalidad y el porqué de las instituciones políticas, llevándoles a gobernar por decreto más que con el Legislativo y a una mezcla que el propio autor definía de omnipotencia e impotencia.

Nohlen (2013) fue uno de los autores que apostó por llevar a cabo clasificaciones sobre los tipos de presidencialismo que se daban a la región, atendiendo a las facultades presidenciales en materia legislativa, personalismo autoritario en la Jefatura del Estado y estilos decisionales (mayoritarios, verticales, consensuales) entre otras. De entre las tipologías que establecía se puede destacar el atenuado, dado que lo caracterizaba por unas facultades constitucionales equilibradas entre el Ejecutivo y el Legislativo así como por los efectos del sistema de partidos. Éste puede ser el caso peruano.

Cambiando de enfoque, y con respecto a estudios concernientes a uno de los dos poderes, aunque siempre bajo regímenes presidencialistas, se pueden destacar aquellos que toman al parlamento y, en particular la actividad legislativa, como eje central del análisis. Éste es el caso de los estudios parlamentarios o legislativos, donde la diversidad comprende el análisis del desempeño de grupos parlamentarios, de las medidas de control al Ejecutivo o de los perfiles y tendencias que acompañarían a los diputados. En este último caso ha de destacarse al Observatorio de Élités Parlamentarias de América Latina que la Universidad de Salamanca realiza periódicamente desde 1994 y que aporta interesante información a nivel de congresista y de bancada sobre el perfil de sus miembros y las razones que les llevan a actuar de una determinada manera³⁹.

En este sentido, y centrado en América Latina, destacan diversos estudios como el de Alcántara y Sánchez López (2001), enfocado en el poder del veto presidencial y las capacidades de los parlamentos para oponerse. Estos autores reconocen que, ya sea por falta de tradición democrática o por diseño institucional, la pugna entre el Legislativo y el Ejecutivo puede tener efectos más desestabilizadores y obstruccionistas que en los regímenes parlamentarios europeos. El marco normativo, así como el sistema de partidos, influirían en esta relación, empleando a Ecuador como estudio de caso y concluyendo además la evidente variación entre los regímenes latinoamericanos. No obstante, se destaca cómo a lo largo de los años 90 los procedimientos establecidos pudieron dar cauce, aunque de distinta manera, a enfrentamientos entre poderes; al igual que crisis institucionales, siendo ejemplos de ello los casos de Carlos Andrés Pérez, Fernando Collor, Abdalá Bucaram y Ernesto Samper, entre otros.

Posteriormente, Alcántara, García Montero y Sánchez López (2005a) realizaron una gran investigación basada en una notable carga empírica. Se reconoce la importancia de la forma de gobierno para las capacidades del Legislativo para influir en el sistema político, especialmente con el Poder Ejecutivo; la trascendencia de la legislación electoral, dada la derivación que se produce en el sistema de partidos y los incentivos de los propios congresistas; y las facultades que el marco normativo establece para las instituciones citadas. Es interesante el grado de comparación que se despliega de la investigación, así como de los instrumentos de control que se citan y analizan, las facultades y la independencia que puedan tener los miembros del Legislativo con respecto del Ejecutivo. De igual modo, es de gran valor la indización que se realiza de los congresos latinoamericanos en distintas facetas y la evidencia que se expone en cuanto a falta de recursos humanos y de diversa índole que sufren las legislaturas. Sin embargo, ello no es obstáculo para que

³⁹ Posteriormente será ampliada la referencia a dicha base de datos. Para más información sobre sus estudios y metodología, se recomienda visitar la siguiente web: <http://americo.usal.es/oir/elites/>

consideren a estas cámaras como actores más poderosos de lo que pudiera pensarse a primera vista en la región, aun dejando claro la heterogeneidad existente. Serían por tanto elementos, en términos generales, atenuadores de los presidencialismos.

En esta misma línea, estos mismos autores compilaron la obra *El Poder Legislativo en América Latina* a través de sus normas (2005b), con un mayor enfoque en el marco jurídico y como si se tratase de una segunda parte o complemento a la investigación anteriormente descrita. El estudio de reglamentos, constituciones y leyes orgánicas relativas a congresos y ejecutivos otorga una gran cantidad de información, facilitando tanto la profundización de estudios de caso, como de la comparación.

García Montero (2007, 2008 y 2009), por su parte, ha publicado varias obras en torno a estas temáticas. Centradas principalmente en la actividad legislativa y en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, la autora lleva a cabo la construcción de diversos indicadores. Con ello, se pretende medir la capacidad de incidencia del Ejecutivo en el Congreso, la comparación entre los distintos sistemas políticos latinoamericanos y la categorización de los mismos. Resultan interesantes las conclusiones en torno a las tasas de éxito legislativo presidenciales, que evidenciarían en su opinión las capacidades de lograr acuerdos del oficialismo con terceras fuerzas políticas así como de cooperación entre poderes. Asimismo, el cálculo que realizan los ejecutivos con respecto a posibles proyectos de ley y su éxito es destacable, al igual que el creciente rol de este poder en la producción legislativa por la región. De igual modo, la creación del índice IPIL aporta información relevante, dada su capacidad de comparación, sistematicidad y descripción en lo que atañe al Ejecutivo y Legislativo en cuanto a actividad legislativa. En este sentido, destáquese brevemente, el valor medio que alcanza el Ejecutivo peruano (0'45 sobre 1), aunque, eso sí, se basa sobre postulados normativos e institucionales, no adentrándose en cuestiones de práctica política o la coyunturalidad que la informalidad o el sistema partidario pudieran ofrecer.

Otros autores como Payne (2006) realizaron un interesante estudio de los sistemas políticos americanos, siendo una ampliación del informe del PNUD (2002). Es destacable el índice llevado a cabo por estos autores en cuanto a facultades legislativas y no legislativas de los presidentes, así como de las potencialidades de comparación que se despliegan de él para estudiar la región. Esta propia investigación toma en consideración su trabajo empírico e indización de facultades.

Por otro lado, y centrando la atención en el Ejecutivo, lo cierto es que en los últimos años han emergido con profusión numerosos estudios, aunque enfocando la mirada a las carreras

profesionales de los ministros o secretarios, así como de sus perfiles sociológicos. Sin embargo, pueden encontrarse interesantes aportes sobre el Ejecutivo y sus capacidades para entablar alianzas acuerdos y coaliciones parlamentarias. En este sentido, puede volverse sobre la obra compilada por Lanzaro (2001) en torno a los presidencialismos latinoamericanos y las coaliciones políticas llevadas a cabo en el Legislativo. En este libro, se presentan diversos estudios de caso, resaltando las diferencias de cultura política, marco normativo y el sistema de partidos. Se evidencia, una vez más, la dificultad que la separación de poderes, inherente al presidencialismo puede generar para la consecución de acuerdos entre distintas organizaciones partidarias. Aunque, eso sí, matizando los supuestos problemas de esta forma de gobierno y relativizando su excepcionalidad (negativa) en comparación con el parlamentarismo.

Nolte (2002, 2003; Nolte y Llanos, 2006) es igualmente otro autor que ha de destacarse, dados sus estudios en torno a las coaliciones y los legislativos latinoamericanos. Referente al sistema político chileno (2002), señala cómo el sistema partidario puede determinar su funcionamiento, habida cuenta del diseño institucional que parlamentariza en su opinión al régimen, a pesar de las facultades presidenciales. A su vez destaca el grado de tecnificación del congreso en relación a sus pares regionales, así como el poder reactivo presidencial, no tanto proactivo. De igual modo, junto a Llanos (2006) realiza un interesante estudio comparado entre sistemas bicamerales y monocamerales de América, incluyendo a Estados Unidos, subrayándose a modo de conclusión la existencia de fuertes congresos por toda la región.

Distinto es el estudio de Jiménez Badillo (2007), centrado en los frecuentes gobiernos divididos y las dificultades del Ejecutivo para lograr imponer su agenda legislativa. En este sentido, expone que la distancia ideológica entre las organizaciones partidarias influye sistemáticamente en la consecución de acuerdos parlamentarios, aunque no siempre de manera excluyente. Las tesis de Linz (1994, 2012), al menos para el caso mexicano, no parecería cumplirse. Eso sí, enfatiza el importante rol de los congresos en la región así como del equilibrio de poderes, sin poner en riesgo por ello la gobernabilidad ni la estabilidad del régimen político.

Son a su vez destacables obras de Albala (2009) y Reniú y Albala (2012) donde destacan que la minoría oficialista potencia la propensión a gobernar imponiendo decretos, así como de la importancia de la cultura política y de la realización de coaliciones. Asimismo, y como se mostró previamente, la personalidad y capacidad del presidente de llegar a acuerdos parlamentarios puede conducirlo a influir en el congreso a pesar de su minoría partidaria o bien, a un aislamiento que

pueda terminar incluso con su mandato. Éste es el caso, en opinión de Mayer (2012), del ex presidente argentino De la Rúa.

3.2 Estudios en torno al sistema político y la relación entre poderes en el Perú

Estas investigaciones previas han analizado de manera profunda y sistemática las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, poniendo en ocasiones el foco en una de estas dos instituciones y/o en determinados estudios de caso. Sin embargo, como se ha podido observar, el caso peruano no destaca precisamente por atraer la atención de los investigadores.

Hay que subrayar que éstos adolecen de continuidad en el tiempo y, especialmente, de ser pocos cuantitativamente hablando. Ello hace que a menudo para obtener información especializada en este país haya que recurrir a estudios con enfoque regional -ya sea Latinoamérica o Andes- o, en el mejor de los casos, de estudios comparados de 2 ó 3 casos.

Pueden sin embargo resaltarse interesantes excepciones realizadas tanto dentro como fuera de este país. Éste sería el caso por ejemplo de los llevados a cabo por Pease García (2006, 2010), con una importante y minuciosa descripción de las facultades de los poderes Ejecutivo y Legislativo así como de la inclusión de algún estudio de caso emblemático a modo de ilustración. En este sentido, subraya la capacidad del presidente de invadir y superar a los restantes poderes, dadas sus facultades legislativas en detrimento del congreso (2010: 13), a diferencia de otros estudios como el de García Montero (2009). Asimismo, ofrece un importante caudal estadístico con respecto a la producción legislativa del Perú y su naturaleza, para el período 1980-2009, cuestión importante dada la disparidad en ocasiones de datos que pueden encontrarse entre las fuentes disponibles. Sus investigaciones, en todo caso, no relacionan variables que podrían condicionar el marco normativo, caso del sistema de partidos o las facultades partidarias presidenciales.

De igual modo, aunque a través de una vertiente jurídica, han traerse a colación brevemente los estudios de Rubio Correa (2015a; 2015b). Gracias a ellos, puede tenerse una descripción del sistema político peruano y su marco normativo enfocado a la Constitución y a los poderes. Así, lleva a cabo un comentario extenso de la Carta Magna, aclarando por ejemplo las facultades del Ejecutivo y del Legislativo de entre muchas cuestiones. Claro está, son herramientas eminentemente

contextuales, de importancia para situar el estudio de caso, pero que no llegan a profundizar en la temática que aquí atañe.

Por otro lado, pero ya desde la politología, Levitsky (1999, 2001), Tanaka (2002, 2004, 2005), Tuesta (2005, 2010, 2013), Crabtree (2010) y Levitsky y Loxton (2013) han llevado a cabo numerosos estudios en torno a los partidos peruanos. Los cuales, como se ha comentado previamente, destacan por su escasa institucionalización e incapacidad de otorgar mayorías oficialistas desde 2001 a la fecha. Sin entrar en detalle, pues posteriormente se profundizará en esta temática, estos autores han llegado a afirmar que el Perú es un sistema político sin partidos.

No debe dejarse de lado a Patriau (2014), quien he llevado a cabo estudios en torno al diseño de las políticas públicas y la importancia de la informalidad y la correlación de fuerzas partidarias para su consecución y diseño, aunque no relaciona directamente el estudio del sistema de partidos con el desempeño de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, sí ha tratado de analizar por separado el comportamiento del Presidente de la República así como del rol del parlamento. Corvetto (2014) por su parte investigó las relaciones entre los ejecutivos y su bancada para el período 1980-2011, destacando el rol secundario de las organizaciones partidarias en las decisiones de gobierno y la importancia de los liderazgos.

Hay una importante excepción, ya que Levitt (2012) llevó a cabo un estudio de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo peruano para el período 1985-2006. Es decir, el primer gobierno de Alan García, la década de Fujimori y el mandato de Toledo. Su argumento central es que la desintegración del sistema de partidos, junto a una débil adhesión de las élites políticas a la Constitución, produjo un notable incremento del Poder Ejecutivo así como un progresivo deterioro del Legislativo durante la década de los años 90 (2012: 2).

El objetivo de su investigación es el análisis del “declive y parcial renacimiento de las normas constitucionales y de las organizaciones partidarias y, consecuentemente, la caída y auge de la capacidad del Congreso de constreñir al Ejecutivo entre 1985 y 2006” (2012: 6-7). Analizó para ello porqué las relaciones Ejecutivo-Legislativo durante el período 1985 a 2006 se desempeñaron de distinta manera a como el marco normativo hacía prever. Es decir, se centra en el cumplimiento del marco legal, hecho interesante dada la presencia de dos presidentes que cumplieron a grandes rasgos la legalidad vigente, junto a otro (Fujimori) que dio un golpe de Estado y promovió una nueva Constitución en 1993.

Destacó por un lado el sistema de partidos, empoderando o debilitando el Poder Ejecutivo; por otro lado, la propia interpretación de la Constitución. De entre sus hallazgos, puede destacarse que durante el primer mandato de Alan García (1985-1990) y el de Alejandro Toledo (2001-2006) se dio cierta autonomía del Legislativo con respecto al Ejecutivo, pero no así en cambio durante la década de Fujimori (1990-2000). Asimismo, manifiesta que durante el gobierno de Fujimori se dio una suerte de hiperpresidencialismo, tanto por las reglas formales existentes, como por el propio desempeño del sistema político en su conjunto.

Levitt afirma además que se destacan dos principales variables para predecir el hiperpresidencialismo en el Perú: la constitucionalidad y el sistema de partidos (2012: 24). Respecto al primero de ellos, se refiere al cumplimiento de la legalidad vigente por parte de la élite política y su compromiso. Con respecto a las organizaciones políticas, destaca el desempeño de los partidos tradicionales ante los movimientos electorales, es decir, coaliciones y partidos creados *ad hoc* para las elecciones que posteriormente padecen de estabilidad y cohesión de voto. (2012: 24). Su hipótesis “partidos débiles empoderan al ejecutivo en relación al legislativo” (2012: 38), se refiere principalmente al personalismo en los partidos, donde recae la doble presidencia (del partido y de la Nación).

La presente investigación, aunque desea ampliar y actualizar su trabajo, cuestiona parcialmente estos hallazgos, pues aparentemente durante el período 2001-2016 pareciera que el sistema de partidos permaneció inestable y las organizaciones partidarias carecieron de continuidad en el tiempo, cohesión en su membresía parlamentaria y fidelidad de voto. Ello no hizo sin embargo que el Ejecutivo tendiera a dominar la agenda legislativa ni a desarrollar cualquier similitud con un presidencialismo reforzado. Es decir, la baja institucionalización del sistema partidario pareció afectar a ambos poderes, limitando sus capacidades legislativas y potenciando la inestabilidad en su membresía.

Ciertamente, los partidos de Toledo, García y Humala conformaron bancadas minoritarias en el Congreso, siendo necesaria la consecución de acuerdos con otras fuerzas parlamentarias para tratar de dominar la actividad legislativa. Sin embargo, al menos durante los primeros años, lograron acuerdos con la oposición, no evitando pese a ello ni numerosos cambios en las cabeceras ministeriales ni la debilidad presidencial en términos de opinión pública o agenda legislativa. De igual modo, ha de hacerse otra crítica, y es el escaso enfoque en los partidos políticos y el sistema de partidos en cuanto a las relaciones entre ambos poderes, ya que su investigación se centró más en

su organización y liderazgo que en el desempeño de los mismos en la cámara y sus órganos internos.

En una línea similar, aunque más sucinta, se encuentra Milagros Campos (2014), especializada en los mecanismos de control que el Congreso peruano despliega ante el Ejecutivo y sus consecuencias en los grupos parlamentarios. En este sentido, destaca la escasa confianza que el Congreso ha inspirado en la sociedad, por debajo incluso del Presidente de la República, para el período 2006-2011. Asimismo, subraya la importancia de los mecanismos informales para la determinación del comportamiento de los parlamentarios, inclusive su permanencia en las bancadas, lo que ha llevado a unos niveles elevados de transfuguismo. Igualmente, es reseñable la debilidad partidaria que tuvo Alan García (2006-2011) ante el congreso, lo que le llevó aparentemente a tratar de buscar producción legislativa vía decretos y a gobernar de espaldas a este poder.

Por tanto, y a tenor de lo expuesto hasta ahora, esta investigación entiende que viene a cubrir un evidente hueco académico, dada la carencia de estudios de envergadura en torno a las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y, especialmente, tomando a Perú como estudio de caso. Se entiende pues, que puede actualizarse y profundizarse el análisis de las relaciones entre estos poderes en el Perú. También, discutir el desempeño de las facultades del Congreso y Ejecutivo peruanos con base en diversos índices que se han realizado al respecto, caso de Alcántara *et al.* (2005a), Montero (2009) y Payne (2006) entre otros.

4 Diseño de la investigación

A consecuencia de lo presentado hasta ahora, se presenta la siguiente hipótesis principal:

4.1 Las hipótesis y su operacionalización

H - El sistema de partidos ha limitado la aplicación de las facultades constitucionales del Ejecutivo peruano durante el período 2001-2016.

La distribución de poder entre los diferentes partidos y grupos parlamentarios ha debilitado la aplicación de las facultades constitucionales del Ejecutivo peruano para el período de tiempo señalado. Como se muestra posteriormente, un estudio comparado con gobiernos previos arroja información a este respecto.

Se entiende que la variable partidaria explica el desempeño de la variable normativa. Es decir:

Variable A (independiente): sistema de partidos

Variable B (dependiente): aplicación de las facultades constitucionales

En relación al sistema de partidos, ha de tenerse en cuenta que la atención se centra en el Congreso, por lo que se toman como indicadores la volatilidad agregada, el tamaño relativo de la bancada oficialista, el Número Efectivo de Partidos (NEP en adelante) y el Número Efectivo de Partidos Parlamentarios (NEPp en adelante). Precisamente, con respecto al NEPp se crea un nuevo indicador, el Índice de Grupos Parlamentarios (IGP en adelante), dadas las limitaciones que el empleo del NEPp a lo largo del período de estudio muestra. En efecto, la variación fue acusada, incluyendo a menudo a las fuerzas oficialistas, por lo que se desea un indicador más dinámico y adaptado al sistema de partidos peruano. Posteriormente, se presentan tablas describiendo el dinamismo en la conformación de los grupos parlamentarios para el período 2001-2016, dividido en los tres quinquenios.

La importancia de las coaliciones parlamentarias en detrimento de las candidaturas unipartidarias no representan fielmente la información aportada por los partidos presentes en el Congreso. Como se muestra posteriormente, las modificaciones en la legislación electoral

incentivaron la formalización de coaliciones electorales con vistas a entrar al Legislativo con el fin de superar las barreras electorales. Sin embargo, frecuentemente su estabilidad en la cámara baja fue limitada, dando con ello una cambiante relación de fuerzas por la alta descomposición de las bancadas año por año. Es decir, las coaliciones formadas previamente a los comicios mostraron una cohesión como grupos parlamentarios diferente a las candidaturas de un solo partido. Esto será posteriormente descrito y analizado.

Dichas coaliciones se entienden en la presente investigación como una “unión, a efectos electorales tan sólo (aunque luego puede perpetuarse dentro del Parlamento) de varios partidos políticos o asociaciones políticas, cuya finalidad puede ser variada. En la mayoría de los casos suele concretarse en la presentación de candidaturas comunes” (Gil-Robles y Pérez-Serrano, 1977: 46-47). Para el período 2001-2016, en ciertos casos la unión tuvo bases razonablemente programáticas, en otras, frecuentemente el objetivo fue entrar en el reparto de escaños, lo que puede explicar que al comienzo del primer período anual de sesiones, varias coaliciones se deshicieran.

Para su cálculo, se emplea la fórmula aplicada para el NEPp de Laakso y Taagepera (1979) con modificaciones posteriores de Taagepera y Shugart (1989: 77) sustituyendo a los partidos por las bancadas mas los independientes (considerados como un grupo propio):

$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$$

En efecto, en el caso de diputados sin adscripción a una bancada (independientes), se les ha considerado como un mismo grupo parlamentario, reconociendo por tanto las limitaciones en la interpretación de su disciplina de voto o de acción coordinada. No obstante, formaron parte de los órganos del Legislativo, teniendo además una cambiante configuración cuantitativa a lo largo del período de estudio de manera acusada.

El dinamismo en la conformación de los grupos parlamentarios es por tanto el principal justificante de emplear el IGP, ya que la mera conversión de votos a escaños no aporta suficiente información para comprender el desempeño del Congreso peruano en el período de estudio.

Diversos autores como Mainwaring (1990: 19), Chasqueti (2001: 332) y García Montero (2009: 231) mostraron la importancia que puede tener la fragmentación para analizar las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, e incluso para la estabilidad democrática. En una línea

diferente, Albala y Reniú (2012:138) han trabajado sobre los gobiernos de coalición y su incidencia sobre el presidencialismo como forma de gobierno.

Es interesante esta última cuestión, ya que a lo largo del período del estudio las coaliciones no fueron siempre fácilmente identificables, además de que no lograron mayoría absoluta de escaños en el Congreso. No obstante, encaja con lo anunciado por Strom (1990) en lo referente a la dificultad de identificar en ocasiones a las coaliciones⁴⁰.

En este sentido, Golder (2006: 34) relaciona al presidencialismo y la fragmentación parlamentaria como amenazas a la estabilidad del sistema político, lo que nuevamente puede recordar las tesis de Linz (1994, 2013) al respecto.

En relación a la volatilidad, Nohlen (1993: 13) y Levitt (2012: 234) no solo destacan la importancia de este indicador, sino que además lo consideran de gran importancia para conocer el desempeño del sistema político peruano en general y de las relaciones ejecutivo-legislativo en particular. Ruiz Rodríguez y Otero Felipe (2013: 144) resaltan la importancia de la volatilidad agregada, -el indicador que es aquí empleado- para conocer la estabilidad de un sistema de partidos y posibles cambios de ciclo o realineamientos. En esta misma línea, Torcal (2015: 7) enfatiza la importancia de la volatilidad agregada para comprender los cambios en la política peruana en las últimas décadas, destacando la baja institucionalización de su sistema de partidos y la alta rotación de las élites políticas.

En todo caso, la volatilidad ha tendido a ser un indicador de frecuente uso para el estudio de los sistemas de partidos (Pedersen, 1979; Mainwaring y Scully 1995; Roberts y Wibbels, 1999; Tavits, 2008) tanto desde un punto de vista teórico, como para el mismo caso peruano (Tuesta, 2005a, 2010, 2013; Tanaka, 1998, 2005a, 2015), debido en parte a los muy elevados valores que este indicador ha tomado en las últimas décadas.

Con respecto a las facultades constitucionales, se emplea como referencia el índice realizado por Payne (2006), aplicado tanto para el Perú como para el conjunto de América Latina. A su vez, estas facultades constitucionales se dividen en legislativas y no legislativas.

- Las primeras comprenden las atribuciones de presupuesto, veto, decreto, referéndum e iniciativa legislativa.

⁴⁰ Para el caso peruano, en el legislativo a menudo se encontraron dificultades para armas mayorías, tanto por parte del Ejecutivo como de la oposición, en un sistema que como Albala y Reniú caracterizan, es parlamentarizado (2012:107).

- Las segundas, nombramiento y cese de ministros, moción de censura y disolución del Congreso

Del mismo modo, y a modo de complemento, se presenta el índice IPIL de García Montero (2009), quien igualmente realiza una medición y comparación de las facultades del Presidente de la República. No obstante, en su caso el estudio se centró en la capacidad de incidir en la agenda legislativa por parte del Ejecutivo, aunque puede aportar información relevante en cuanto a las relaciones entre este poder y el Legislativo.

Sin embargo, se entiende que aplicación del marco normativo puede verse influenciado en base a variables de mayor carácter dinámico, caso del sistema de partidos. Por ello, se presta atención a cómo ha ido éste evolucionando en el período de estudio seleccionado, con el objetivo de analizar su posible incidencia. Además, se pretende llevar a cabo una referencia continuada de los mandatarios peruanos previos, ya que a pesar del cambio normativo o de las características de gobierno de algunos períodos, pueden arrojar información relevante en cuanto a la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Por ello, se analizan la producción legislativa, las medidas de control por parte del Congreso y ciertos indicadores como la rotación de ministros y PCM a lo largo del período de estudio. Es decir, el análisis del empleo de las facultades y su éxito por parte de cada actor implicado.

Por parte de la producción legislativa, se emplean dos principales indicadores:

- Éxito legislativo (Alcántara *et al.*, 2005b: 99): porcentaje proyectos de ley aprobados.
- Participación legislativa (Alcántara *et al.*, 2005b: 102): porcentaje de legislación proveniente de cada poder sobre total aprobado (decretos y proyectos de ley del Ejecutivo y proyectos de ley desde el Congreso menos los oficialistas).

De igual modo se centra la atención de los proyectos de ley para presupuestos, ya que tanto Montero (2009) como Payne (2006) le conceden especial importancia, al igual que las atribuciones en materia de referéndum y veto. Ello se ha de relacionar con la capacidad de resistencia parlamentaria a los mismos, lo que para el caso peruano le resta trascendencia, ya que en caso de que el Ejecutivo no logre mayoría parlamentaria para su aprobación, su proyecto de presupuesto es promulgado vía decreto legislativo pasado el 30 de noviembre (Arts. 78-80 de la Constitución) en

su versión presentada ante la cámara. Es decir, la capacidad del Legislativo de resistencia es baja, a lo que se añaden limitaciones para su imponer cambios al modelo proveniente del Ejecutivo.

El recurso del veto por el contrario muestra mayor información con respecto a las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, ya que tanto su uso como tasa de éxito ha ido variando a lo largo del tiempo, hecho que puede relacionarse tanto con la fragmentación parlamentaria, como con el dominio de la cámara por parte del oficialismo.

Por otro lado, por parte del control parlamentario:

Con base al índice ICPCP (Alcántara *et al.* 2005a) se pueden medir las facultades de control político por parte del Congreso, dando además una visión comparada. Por ello, se centra la atención a los siguientes indicadores:

- El empleo de la mociones de censura. Aunque como se señala después, la amenaza de su uso desencadenó varias dimisiones, por lo que no todas las mociones de censura fueron registradas estadísticamente.
- Las interpelaciones presentadas así como de los votos y apoyos que obtuvieron. Hecho relevante dada la aparente debilidad de la oposición para aunar esfuerzos.
- Las comisiones de investigación, las cuales tuvieron una importancia cambiante durante los tres gobiernos analizados.
- Las preguntas y la atribución del Legislativo de realizar un juicio político a los funcionarios del Estado. En el caso de las preguntas, su importancia ha sido limitada, dada las escasas consecuencias que pueden derivar de ellas. El juicio político por su parte no fue empleado en el período de estudio.

Han de añadirse las votaciones de investidura de los gabinetes y la revisión de los decretos; sean éstos legislativos o de urgencia. De igual modo, se analiza el reparto de los principales órganos del Congreso, caso de la presidencia, junta de portavoces y mesa directiva.

Se entiende por tanto que a lo largo de los quince años del período de estudio, el sistema de partidos ha ido cambiando, inclusive anualmente, dadas las variaciones frecuentes en los grupos parlamentarios y en los apoyos que recibían los propios ejecutivos. Además, recuérdese que diversos autores adjetivaron al régimen peruano de “presidencialismo sin partidos”, como Lanzaro (2012) y Nohlen (1998), por lo que la peculiaridad de su sistema de partidos puede arrojar

información relevante sobre el funcionamiento del sistema político más allá del marco normativo. Es decir, esta variable podría estar afectando las potencialidades constitucionales en el sistema político, en concreto del Ejecutivo y del Legislativo.

Por ello, la variación de la relación de fuerzas en el Congreso puede mostrar información con respecto al empleo de las facultades constitucionales de cada poder. Dicho de otro modo, se busca analizar si ha habido relación causal entre el sistema de partidos y la puesta en práctica de lo que el marco normativo establece y puede hacer prever, ya que, como señala Payne (2006), para conocer la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo es necesario, entre otras variables, el análisis del marco normativo y de los partidos políticos.

Para determinar si hay debilidad legislativa del Ejecutivo, se comparan sus tasas de éxito y participación legislativa con las obtenidas por el gobierno de Fujimori en los años 90 así como con los presidentes peruanos de los años 80. Estos gobiernos previos se caracterizaron por una mayor fortaleza previa en el Legislativo, así como de una mayor estabilidad del sistema de partidos.

Ha de aclararse que dentro de los decretos se distingue en su tipología, siendo algunos de ellos de especial consideración, como los de carácter legislativo, ya que requieren de una previa cesión congresual y corresponden exclusivamente al área y tiempo que éste determine. Este hecho no es irrelevante, ya que la aparente debilidad de la bancada oficialista puede verse matizada por cesiones legislativas del Congreso.

Como resultado de esta hipótesis principal, se deriva a su vez una secundaria:

H1.1 La fragmentación parlamentaria ha debilitado al Congreso peruano en lo que se refiere a sus tasas de éxito legislativo y capacidades de control al Ejecutivo.

Como sucediera con la hipótesis principal, se entiende que el sistema de partidos ha condicionado el desempeño del marco normativo, en este caso, el referente al Legislativo. En esta ocasión, la atención se centra en las tareas de creación legislativa y de control.

Por tanto:

Variable A (independiente): Fragmentación parlamentaria

Variable B (dependiente): aplicación de las facultades de control y éxito legislativo

Para una fácil y rápida comprensión, se han dispuesto tablas que muestran el número y composición cuantitativa de los grupos parlamentarios a lo largo de los quinquenios, siendo anual su descripción para los casos en los que haya datos disponibles (2006-2016) o de tres fechas diferentes para el primer quinquenio de estudio (2001-2006). En todos los casos es significativa la diferencia entre los resultados electorales y la composición en el primer período anual de sesiones, hecho que refuerza la necesidad de emplear de manera complementaria este índice.

En lo referente a la creación legislativa, no se desea repetir lo recientemente expuesto, pero sí incidir en el distinto protagonismo que tuvieron las diferentes bancadas y su éxito relativo en proyectos de ley en relación a su tamaño. En los casos donde se tratara de una organización claramente delineada con respecto al Ejecutivo (oficialismo, oposición, apoyo estable) pueden generarse interrogantes que expliquen su desempeño.

En cuanto a las tareas de control, nuevamente el índice ICPCP (Alcántara *et al.* 2005a) supone una importante herramienta de medición de facultades y su comparación con la región.

Esta sub-hipótesis se entiende que cuenta con una mayor carga empírica que la principal, tratando de encontrar una posible relación que a simple vista pareciera evidente. Sin embargo, la propia configuración del sistema de partidos y las dificultades de índices comúnmente empleados para su estudio, caso del NEPp, invitan a pensar en resultados inesperados.

Para su verificación, se presenta información anualizada para el período 2006-2016 con respecto a la creación legislativa y las tareas de control, así como del primer y último período anual de sesiones para el quinquenio 2001-2006.

A través de las dos hipótesis se presentan los posibles efectos que pueden esperarse de un sistema de partidos de elevada fragmentación, muy alta volatilidad agregada y baja institucionalización con respecto a las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Es decir, de qué modo el sistema de partidos ha condicionado la aplicación del marco normativo en distintos ámbitos.

4.2 Técnicas de investigación y fuentes

Para la consecución de los objetivos marcados y el estudio de las hipótesis presentadas, se lleva a cabo un análisis de fuentes primarias y secundarias, combinando técnicas cuantitativas y cualitativas, bajo un enfoque primordialmente institucionalista. Siguiendo las investigaciones de Siabelis (2002) y Levitt (2012), se considera adecuada esta vía de obtención y análisis de información, ya que ambos autores centran la atención en producción legislativa y control parlamentario para el estudio de las relaciones entre ambos poderes. King (1976), estudia de manera comparada las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo de Francia, Reino Unido y Alemania Occidental, concediendo especial importancia tanto al sistema de partidos, como al diseño institucional en que se enmarcan dichas relaciones. En este sentido, resulta interesante su apreciación del sistema semi-presidencial francés, ya que a pesar los elementos parlamentarizadores, considera a su legislativo menos autónomo que su par británico con respecto al Ejecutivo (1976: 21).

Posteriormente, Rockman (1984: 391) profundiza en el análisis de ambos poderes, realizando la necesidad de identificar a los actores que componen a cada institución de manera interna. Así, diferencia entre el Presidente o Jefe del Ejecutivo, y los vicepresidentes y ministros; a la Presidencia del Congreso, de los grupos parlamentarios o de las comisiones, entre otros. Por ello, la presente investigación demarca la composición orgánica de ambos poderes, su membresía partidaria y facultades. Ejemplo de ello, serán presentadas las evoluciones en su membresía de los principales órganos del Congreso, así como del Ejecutivo.

Este autor destaca a su vez la importancia de las atribuciones (1984: 395), tarea que ya en los años 90 comenzó a ser estudiada en mayor profundidad a través de los primeros índices de Shugart y Carey (1992). Por ello y en relación a la presente investigación, se realiza un análisis documental del marco legislativo-normativo peruano, centrado en la Constitución y reglamentos que establecen las competencias y límites del Ejecutivo y del Legislativo peruanos. Asimismo, la legislación electoral es objeto de estudio, dada la influencia que puede tener en el desempeño tanto de las organizaciones partidarias como de los congresistas.

A este respecto, una vía de cuantificar la incidencia normativa en la arena política se obtiene a través de los mencionados índices de Payne (2006) y el de potencia institucional legislativa que Irene Montero (2009) ha creado para los sistemas políticos de la región. De igual modo, ha de resaltarse el índice ICPCP de Alcántara *et al.* (2005a) para las atribuciones del Congreso. Como se

ha resaltado previamente, el empleo de estos índices, además de aportar una medición de facultades y presentar la potencialidad de cada institución, facilita la comparación con otros modelos políticos de la región, así como los cambios producidos en el propio marco normativo peruano en las últimas décadas⁴¹.

Se emplean técnicas cuantitativas para el análisis de la actividad legislativa por parte del Ejecutivo y del Congreso, así como del sistema de partidos peruano. Con ello, se pretende conocer el posible éxito o fracaso que han tenido los actores implicados en el despliegue de sus facultades constitucionales así de posibles cambios en función del sistema partidario⁴². A este respecto, y siguiendo a Pedersen (1979), Mainwaring y Scully (1995), Roberts y Wibbels, (1999), Golder (2006) y Chasqueti (2008) entre otros, tanto el conocimiento del sistema de partidos a través de diversos indicadores como sus efectos en las relaciones Ejecutivo-Legislativo hacen necesaria una aproximación cuantitativa al ámbito partidario.

Se ha empleado a su vez información relativa al comportamiento de los congresistas peruanos en relación a su bancada y su desempeño individual en el Legislativo, a través del Observatorio de Élite Parlamentarias de América Latina que elabora la Universidad de Salamanca. Con ello, se ha buscado obtener información con respecto a la identificación partidaria de los diputados así como de la ideología de las organizaciones políticas. Asimismo, ha aportado datos con respecto al perfil ideológico y profesional de los mismos, cuestión no irrelevante dada la elevada renovación del sistema partidario tras las elecciones generales de cada quinquenio.

Se desea reiterar que se ha considerado como éxito legislativo en lo que a proyectos de ley se refiere, a todos aquellos que fueron finalmente publicados en el Diario Oficial El Peruano dentro de cada mandato presidencial. Dada la carencia de fuentes secundarias al respecto, la información relativa a ello ha sido de elaboración propia a través de los datos del Congreso, salvo que se exprese lo contrario. En algunos casos se encontraron datos diferentes, aunque razonablemente similares. En todo caso, es señalado en el momento oportuno.

Para la obtención de información con respecto al desempeño del sistema político peruano en términos globales, así como de las relaciones Ejecutivo – Legislativo y del funcionamiento de los partidos, se llevó a cabo una estancia de investigación en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), bajo la dirección de Fernando Tuesta. Durante este período, se llevaron a cabo quince entrevistas abiertas y anónimas a diversos miembros del Ejecutivo y del Congreso en aquel

⁴¹ Especialmente tomando como referencia temporal al año 1993 por la entrada en vigor de la nueva constitución.

⁴² Se desea aclarar que el ámbito reglamentario, por su naturaleza ajena al Legislativo, se ha dejado fuera del estudio.

momento (último trimestre de 2015), así como a investigadores y asesores relacionados a ambos poderes del Estado. Esta información ha sido implementada a modo de complemento a los datos obtenidos empírica y teóricamente, facilitando la comprensión de todo ello.

Con respecto al período de estudio, se considera a partir del año 2001, dado que, con la llegada de Alejandro Toledo a la presidencia, se puede entender, siguiendo a varios autores, que el país recuperó “la institucionalidad democrática” (Contreras y Zuloaga, 2014: 278), dando fin a un “autoritarismo competitivo” (Levitt, 2012: 28). Recuérdese que durante la década de gobierno de Fujimori (1990-2000) se dio un “auto-golpe” (Tuesta, 2010: 48; Alcántara, 2013: 493) por parte de la presidencia, aunque posteriormente se promulgó una nueva Constitución. Tras su precipitada salida en el año 2000, le siguió un gobierno interino de Valentín Paniagua, el cual llevó a cabo diversas reformas constitucionales así como la preparación de comicios presidenciales en 2001. Es decir, tanto el marco normativo como el desempeño de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, fueron significativamente diferentes a partir de la elección de Toledo en 2001, lo que amerita una necesaria separación. Bensa Morales (2002: 88; 2006: 48) considera la llegada del líder de Perú Posible como un “retorno a la democracia”, además de suponer la reanudación de los comicios sub-nacionales.

De igual modo, el empleo de los índices de Alcántara *et al.* (2005a), Payne (2006) y García Montero (2009) se sustentaría tanto en un marco normativo diferente, como en una lógica política difícil de medir, dado el autoritarismo que dominó buena parte del gobierno fujimorista. A ello súmese la notable escasez de fuentes estadísticas y documentales para el período previo, lo que dificultaría un estudio comparado⁴³.

Todo ello, bajo la perspectiva de ser un período escasamente estudiado, especialmente en lo que atañe la última década. No obstante, la década de los años 90 es empleada como referente comparativo para analizar el mencionado período 2001-2016, con las salvedades expresadas.

La división en mandatos presidenciales para la investigación se entiende que está razonablemente justificado, dado el cambio sustancial que se produjo tanto en la composición del Legislativo como del Ejecutivo. Es decir, el inicio de un período de gobierno trajo consigo un nuevo escenario político que, por mucho que fuera cambiando a lo largo del quinquenio, mantuvo mayores similitudes que con los años pertenecientes a otros mandatos presidenciales. Ejemplo de ello fueron las coaliciones para el Legislativo y Presidencia que se conformaron o los acuerdos electorales para los comicios sub-nacionales.

⁴³ Es interesante al respecto la investigación de Levitt (2012), ya que el empleo que realiza de información estadística para el gobierno fujimorista es limitado por la anunciada carencia de datos.

SEGUNDA PARTE

5 El Sistema Político Peruano

En esta segunda parte se muestra una breve contextualización del estudio de caso, poniendo el énfasis en el marco normativo y el sistema de partidos.

5.1 La variante presidencial peruana

La salida de Alberto Fujimori de la presidencia en noviembre de 2000, dio fin a una década de autoritarismo competitivo (Levitsky y Way, 2010; Levitt, 2012: 28). Durante este período, como se ha comentado previamente, el mandatario impulsó una nueva Constitución, dominó la política a través de su propia mayoría parlamentaria y, además, gobernó desde una relación de fuerza desde el Ejecutivo con respecto al Legislativo (Levitt, 2012: 29). No obstante, la propia Constitución de 1993, establece y delimita las principales características de estas relaciones, aun habiendo sufrido diversas reformas, especialmente desde la salida de este mandatario. A ello súmense algunas opiniones como las de Ackerman (2007) y Linz (2013), quienes afirman que el presidencialismo en América Latina tiene una tendencia inherente al conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como al autoritarismo por parte del Presidente de la República.

En este sentido, consideran ambos autores como plausible un escenario donde un presidente carismático, respaldado por el apoyo popular en su nominación, puede enfrentarse a un Congreso que le fuera hostil, pero dividido, facilitando que el propio Jefe del Estado se imponga a éste, y por la fuerza si fuera necesario. Este escenario, aunque ciertamente extremo, se dio en el Perú de Fujimori, cuando en 1992 disolvió el Legislativo e intervino el Poder Judicial (Ackerman, 2007: 39-40).

De igual modo, y como se mencionó previamente, el presidencialismo peruano contiene ciertas variaciones con respecto al modelo puro o ideal del presidencialismo, aun manteniendo elementos definitorios de esta forma de gobierno.

Grosso modo, a la elección directa y separada del presidente y los legisladores, hay que sumar el mandato fijo del primero y su irresponsabilidad ante la cámara (Arts. 113 y 114 de la Constitución Política del Perú). Igualmente, el Presidente de la República es a su vez jefe del Estado y personifica a la Nación (Art. 110, CPP); no permitiéndose la reelección inmediata (Art. 112, CPP), posibilidad eso sí, contemplada en la Constitución original de 1993⁴⁴. Es además quien dirige

⁴⁴ Se modificó al comienzo de la administración de Valentín Paniagua (2000-2001) quien, como presidente del congreso sustituyó a Fujimori tras la salida de éste del país, a través del artículo 1 de la Ley N° 27365, siendo

el gobierno (Art. 188, Inc. 3, CPP), generando con ello un “carácter unipersonal del ejecutivo” (Pease, 2010: 10), por mucho que éste lo formen también otras instituciones. Es por tanto jefe de gobierno, reduciendo con ello el rol del PCM y asumiendo un papel central en el Poder Ejecutivo y, por ende, en el Estado. Esta cuestión no ha estado exenta de controversia, pues como resalta Rubio Correa (1999b: 316-317), puede llevar a la confusión de entre dos instituciones de primer orden: la jefatura del Estado y el gobierno. A partir de aquí, se desprenden las peculiaridades del modelo peruano.

En primer lugar, la facultad presidencial de disolver el Congreso, si “éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso” (Art. 134, CPP). Aunque no puede ser disuelto en el último año del mandato salvo en estado de emergencia, estando siempre en funciones la comisión permanente. Las elecciones legislativas han de realizarse, eso sí, antes de cuatro meses desde su disolución, sin contemplarse excepciones a ello ni posibles modificaciones del régimen electoral existente. Si esto no se realizara, los diputados recobrarían su facultades y automáticamente el propio Consejo de Ministros sería destituido (Art. 136, CPP). Además, un dato importante: el mandato de los nuevos legisladores durará únicamente lo que reste del presidencial, por lo que obligatoriamente se encadenan siempre comicios concurrentes entre primera vuelta presidencial y legislativas ordinarias (Art. 136, CPP).

En efecto, las elecciones de diputados y presidente, aun siendo directas y separadas, se producen en un mismo día, haciéndose coincidir la primera vuelta presidencial con las legislativas (Art. 20 de la Ley Orgánica de Elecciones, n° 26859: LOE en adelante). Cuestión no irrelevante, por otra parte, pues como señala Tuesta (2010: 91) al respecto, esta coincidencia buscaba generar un efecto arrastre de la hipotética popularidad de los candidatos a la presidencia que beneficiara a sus candidatos al Congreso. Sin embargo, ninguno de los presidentes que ha habido en este siglo XXI ha contado con bancadas oficialistas que conformaran mayorías absolutas en la cámara, y desde 1980 sólo sucedió en dos ocasiones.

Por otra parte, la moción de confianza puede además ser empleada como una estrategia política, toda vez que, siguiendo a Rubio Correa (1999b: 448), puede ser un ultimátum del Ejecutivo ante el Congreso para que acepte sus planeamientos políticos, ya que dicha moción puede venir acompañada de una iniciativa ministerial. Podría someterse bien un ministro, bien todo el Consejo de Ministros. No cabe duda de que en este segundo caso, el rechazo da con una crisis total

efectiva el 05-11-2000.

de gabinete, pudiendo habilitar con ello a la disolución congresual y/o trasladando a la opinión pública el choque entre ambos poderes. Se trata, por cierto, de una novedad de la Constitución de 1993 con respecto a la de 1979.

En relación a la facultad de disolución congresual, no fue empleada por los presidentes Toledo, García y Humala. Asimismo, la Constitución actual amplió el mencionado plazo para la consecución de comicios electorales, pasando de 30 a 120 días. Sin embargo, al igual que la moción de confianza, Rubio Correa (1999b) considera que limita la acción del Legislativo, especialmente la de fiscalización, ya que le condiciona la petición de renuncia. Como sostiene este autor, obliga al Congreso a auto-limitarse en esta cuestión (1999b: 451).

Por el contrario, Sartori sostiene sobre esta potestad que “la capacidad de disolver el parlamento otorga más poderes al presidente, pero por lo general se sobrestima la eficacia de este disuasivo” (1996: 102). En este sentido, puede afirmarse que posiblemente el desgaste que sufriría el Presidente de la República por llevarlo a cabo le aconseja abstenerse, perdiendo por ello la capacidad de disuadir.

En segundo lugar, se contempla la existencia del Presidente del Consejo de Ministros (PCM; Art. 121, CPP), denominado habitualmente primer ministro o *premier*, y cuya figura en cierto modo parlamentariza el sistema político, dada la necesidad de contar con la aprobación del Congreso transcurridos treinta días desde su toma de posesión, aunque es nombrado por el Presidente de la República. Eso sí, no guarda apenas semejanzas con los primeros ministros parlamentarios, ya que “no toma ninguna decisión significativa por el peso decisorio del Presidente de la República, siendo más bien funciones de coordinación y control intraórgano” (Rubio Correa, 1999b: 391). Puede ser apartado de su cargo por el Legislativo si una moción de censura es presentada y ganada por sus proponentes o bien si una moción de confianza es perdida ante la cámara (Arts. 132 y 133 de la CPP). No se requiere además de un candidato alternativo, por lo que no se trata de una moción constructiva. Asimismo, si la moción se produce con éxito, el PCM dimite junto a todos los ministros, dándose una crisis total de gabinete (Art. 134, CPP). A su vez, el Consejo de Ministros forma “un órgano del Poder Ejecutivo que co-gobierna en muchos asuntos significativos con el Presidente de la República” (Rubio Correa, 1999b: 392).

En tercer lugar, el Presidente de la República cuenta con iniciativa legislativa (Art. 107 de la CPP), la cual además tiene carácter prioritario si le otorga carácter de urgencia sobre los proyectos de ley presentados por terceros proponentes (Art. 105 de la CPP) y, para ciertos temas, iniciativa

exclusiva. Estrictamente hablando, y como subraya Rubio Correa (1999b: 220), el proyecto de ley ha de contar con la aprobación del Consejo de Ministros, por lo que corresponde más bien al Poder Ejecutivo. Este hecho no obstante no se encontraba en el modelo original presidencial, ya que el presidente de los Estados Unidos no cuenta con esta potestad, por mucho que ésta pueda ser razonablemente sorteada con el apoyo de su bancada partidaria o de algún legislador. Relacionado precisamente con este punto, posteriormente a través del análisis de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo peruanos durante los mandatos de Toledo, García y Humala, se medirán las tasas de éxito de los proyectos de ley procedentes del gobierno en relación a los partidos políticos y terceros actores con capacidad para ello⁴⁵. Además, una importante aclaración, los proyectos de ley incluyen en el Perú toda iniciativa legislativa que se desarrolle en el Congreso, incluyendo desde proposiciones de ley, hasta mociones de censura y resoluciones legislativas, entre otras (art. 67, RCRP).

En cuarto lugar, el Congreso es monocameral, siendo ésta una diferencia con respecto a la Constitución previa de 1979 y con el modelo estadounidense. Este cambio no fue inocente, pues la Carta Magna original de 1993 limitaba la acción de las regiones, además de establecer únicamente 120 escaños, con lo que para algunos autores como García Belaunde (2008: 107), se buscaba un contrapeso limitado al Ejecutivo.

Con respecto a la elección presidencial, si ningún candidato obtuviera al menos el 50% de los votos en la primera vuelta, se acude a una segunda vuelta o balotaje, a celebrarse necesariamente treinta días después del recuento final de los cómputos oficiales, entre los dos candidatos más votados previamente (Art. 111, CPP). Apúntese aquí que, según la legislación, la elección se disputa entre organizaciones partidarias y no estrictamente sobre candidaturas presidenciales y sus vicepresidentes. En todo caso, esto no ha evitado la personalización de la elección (Mäckelmann, 2006: 13).

El presidente no puede ser reelegido de manera inmediata, teniendo que esperar al menos a otro quinquenio presidencial, y no teniendo límite alguno de mandatos para ostentar la presidencia. Ésta es una novedad con respecto al texto original de 1993, ya que entonces se permitía la reelección inmediata por hasta dos mandatos consecutivos totales, a lo que se añadió la controvertida reforma que Fujimori impulsó en 1996, la cual le permitió presentarse por tercera vez a las elecciones. Sin embargo, la ley 27365 del año 2000 estableció la limitación actual. A este

⁴⁵ Tales como, y en base al artículo constitucional 107, “el poder judicial, las instituciones públicas autónomas, los gobiernos regionales, los gobiernos locales y los colegios profesionales. Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley” en las materias que les afecten, eso sí.

respecto, y como señala Sartori, esta modificación no es irrelevante, pues considera que los presidentes sin capacidad de reelección tienden a ser más débiles, al tener menor capacidad de compensar favores en el terreno de la política (1996: 191).

La cabeza del Poder Ejecutivo es acompañada por dos vicepresidentes, los cuales no tienen facultades legislativas especiales por ello, ni presiden el Congreso, a diferencia de Estados Unidos. Su rol es menor, y en la práctica se reduce a la sustitución del Presidente de la República ante su ausencia o incapacidad si ésta es temporal. En caso de que sea permanente, la presidencia es ocupada por el Presidente del Congreso, quien ha de convocar nuevas elecciones generales de inmediato (Art. 115, CPP). Dadas su escasas atribuciones, puede simultanear el puesto con el cargo de diputado (Art. 90, CPP).

Éstos son los principales rasgos del sistema presidencial peruano desde un punto de vista normativo y breve. Algunos de estos elementos, como el de la existencia del PCM, llevan en el ordenamiento jurídico peruano desde 1856 (Belaunde García, 2009), iniciándose con ello el denominado proceso de parlamentarización del presidencialismo peruano, culminado, en opinión de este autor, con la presente Constitución (*Ibídem*). Este es un punto de partida distinto al de los orígenes del constitucionalismo peruano, o, al menos de evolución, ya que, como señalaba el artículo 29 de su Carta Magna de 1823: “ninguno de los tres poderes podrá ejercer jamás ninguna de las atribuciones de los otros dos”. Como se verá posteriormente, la capacidad de incidencia en la actividad legislativa del Ejecutivo es significativa, así como del Congreso de cuestionar la estabilidad del gabinete.

Por tanto, y resultado de todo ello, puede decirse que la separación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo es menos rígida que en el modelo presidencial ideal, por mucho que éste, como se mostró con respecto a los orígenes del modelo estadounidense, establezca continuas interferencias entre los poderes a fin de que se frenen y controlen entre sí. Se da pues una evidente matización y mezcla competencial.

No obstante, algunos autores como Sartori (1996: 188) sitúan igualmente al sistema peruano como un presidencialismo puro a tenor de su diseño institucional, aunque existan las variaciones anteriormente descritas. Otros como Belaunde García (2009) lo califican de presidencialismo atenuado, dado el control que el PCM directamente y el parlamento indirectamente, hacen del Presidente de la República en su opinión. García Montero (2009) igualmente lo ubica aquí, empleando como referencia el diseño institucional. Por el contrario, pese a que posteriormente será

analizado en mayor profundidad, Levitt (2012: 4) señala que, “de muy distintas maneras, la instituciones formales del Perú fomentan el hiperpresidencialismo”.

Finalmente, ha de tenerse en cuenta la evolución reciente del sistema normativo peruano, ya que tras la salida de Fujimori se han ido implementando diversas reformas legislativas. Como Levitt (2012: 4) resalta al respecto, “parte del diseño institucional y normativo que influía en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo fueron modificadas, caminando hacia un reequilibrio entre ambos poderes” (Levitt, 2012: 4).

Véase a modo de resumen la siguiente tabla comparativa de los modelos presidenciales estadounidense y peruano respectivamente:

Tabla 5.1: Comparación de principales características de los modelos estadounidense y peruano

	Presidencialismo (modelo estadounidense)	Presidencialismo Peruano
Elección directa e independiente de legisladores	Sí	Sí
Elección directa e independiente de presidente	Sí	Sí
Mandato fijo presidente	Sí	Sí
Mandato fijo legisladores	Sí	No
Presidente puede ser removido por moción censura	No	No
Congreso puede ser disuelto por presidente	No	Sí
Existencia de primer ministro	No	Sí
Presidente tiene iniciativa legislativa	No	Sí
Legislativo es bicameral	Sí	No
Reelección presidencial	Sí, máximo 2 mandatos	Sí, pero no inmediata
Existencia Vicepresidente	Sí, uno	Sí, dos
Presidente del congreso	Vicepresidente de la República	Diputado, elegido por la cámara

Fuente: elaboración propia.

5.2 El Poder Ejecutivo y sus facultades constitucionales

Enfocando ahora la mirada de una manera más precisa y profunda, debe comenzarse por el análisis de los poderes del Estado, en concreto el Ejecutivo y el Legislativo.

En este primer caso, y tal y como establece la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE en adelante; N° 29158) el Ejecutivo está formado por la Presidencia de la República (lo que incluye al vicepresidente primero y al vicepresidente segundo); el Consejo de Ministros (el cual incluye a todos los ministros); el Presidente del Consejo de Ministros o PCM (quien puede no ostentar cartera ministerial alguna); los ministerios (cuyo número tiende a situarse en torno a 17); y, por último, diversas entidades públicas, las cuales gozan de cierta autonomía y que suponen unas decenas de institutos nacionales de carácter académico, comisiones industriales especializadas así como de diversos órganos dependientes de los ministerios.

Con respecto a la Presidencia de la República, ha de diferenciarse por un lado al propio presidente, y por el otro, a los vicepresidentes.

5.2.1 *El Presidente de la República*

En relación al presidente, y sin ánimo de repetir lo comentado con anterioridad, contiene un rol primordial y especial en el sistema político peruano, dada la personificación de la Nación que contiene su cargo (Art. 100, CPP), su elección directa por los ciudadanos (Art. 111, CPP) y la Jefatura del Estado y de Gobierno que ostenta (Arts. 100 y 118 inciso 3, CPP). No puede ser removido salvo por juicio político (Art. 117, CPP) o bien por diversas incapacidades físicas o “morales” (Art. 113, CPP), lo que da cierta ambigüedad para su preponderancia con respecto al Congreso en este sentido.

Asimismo, el artículo constitucional 117 establece que el presidente es irresponsable ante el Congreso con respecto a las medidas políticas que tome, no siendo la misma situación para sus ministros. Éstos, al igual que el PCM, pueden ser cesados de su cargo mediante mociones de censura o confianza, como anteriormente se reseñó. La distinta legitimidad de origen es la principal clave para explicar tal distinción.

5.2.1.1 *Facultades constitucionales legislativas*

Siguiendo con la clasificación de Payne (2006) y de García Montero (2009), deben destacarse las facultades constitucionales legislativas del presidente. A tenor de lo establecido en el artículo 11 de la LOPE (29158), referente a la facultad normativa presidencial, destacan las siguientes:

- Decretos legislativos. “Son normas con rango y fuerza de ley que emanan de la autorización expresa y facultad delegada por el Congreso. Se circunscriben a la materia específica y deben dictarse dentro del plazo determinado por la ley autoritativa respectiva. Son refrendados por el o los Ministros a cuyo ámbito de competencia corresponda”.

Ha de subrayarse que no se pueden delegar todas las materias, dándose una reserva de ley en lo relativo a “a reformas constitucionales, aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y la Ley de la Cuenta General de la República” (Robinson, 2012: 21).

- Decretos de urgencia. “Son normas con rango y fuerza de ley por las que se dictan medidas extraordinarias en materia económica y financiera, salvo materia tributaria. Se expiden cuando así lo requiere el interés nacional. Se fundamentan en la urgencia de normar situaciones extraordinarias e imprevisibles. Son aprobados por el Consejo de Ministros, rubricados por el Presidente de la República y refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas y, en los casos que corresponda, por uno o más Ministros a cuyo ámbito de competencia esté referido” (Art. 11, de la LOPE, n.º 29158).

Ahora bien, con respecto a los decretos legislativo y de urgencia, el Congreso cuenta con capacidad de resistencia u oposición, ya que pueden éstos ser derogados o modificados a través de una fórmula legal sustitutoria o proyecto de ley por mayoría simple (Robinson, 2012: 24).

De igual modo, el Presidente de la República ostenta amplias facultades en lo que se refiere a la tarea de gobierno y la dirección ejecutiva. Le corresponde a él, junto a los demás miembros del Poder Ejecutivo (Art. 6, inciso 1, LOPE, 29158), la facultad de reglamentación, eso sí, bajo los límites habituales de no trasgredir la ley en cuestión (Art. 118, inciso 8):

- Decretos supremos. “Son normas de carácter general que desarrollan normas con rango de ley o regulan la actividad sectorial funcional o multisectorial funcional a nivel nacional. Pueden requerir o no el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, según lo disponga la ley.

Son rubricados por el Presidente de la República y refrendados por uno o más Ministros a cuyo ámbito de competencia correspondan.

- Resoluciones supremas. Son decisiones de carácter específico rubricadas por el Presidente de la República y refrendadas por uno o más Ministros a cuyo ámbito de competencia correspondan. Son notificadas de conformidad con la Ley del Procedimiento Administrativo General y/o se publican en los casos que lo disponga la ley”. (Art. 11, de la LOPE, n.º 29158).

A tenor de estas facultades de decreto, Payne (2006: 99) otorga una puntuación de 0’67 sobre 1 para el presidente. Es decir, el segundo más alto de la región tras Brasil (1). El índice IPIL de García Montero (2009: 172) en cambio le concede el mayor valor posible (1) en cuanto a decretos, al nivel de Brasil, Paraguay, Ecuador y Colombia, con idéntica puntuación. Esta asimetría es interesante, aunque ha de tenerse en cuenta que entre un índice y otro entraron en vigor nuevas constituciones, caso de Ecuador en 2008.

Como se resaltó en el epígrafe previo, el presidente tiene derecho a la iniciativa legislativa, necesitando, eso sí, la aprobación del Consejo de Ministros, el cual, recuérdese, es nombrado por él mismo y es además el portavoz autorizado del gobierno (LOPE, Art, 8, inciso 2, párrafo j). A su vez, han de incluirse otras facultades constitucionales legislativas, caso de la iniciativa exclusiva en materia presupuestaria y de tributos (Arts. 78 y 79), y de los decretos de sitio, emergencia y excepción⁴⁶ (Art. 137, CPP). En relación al primero, ha de señalarse que el presidente tiene atribuciones en materia de creación y supresión de impuestos, división territorial y administrativa del mismo entre otras (Art. 102, CPP). Para lo relacionado con el presupuesto, Payne (2006) establece la puntuación en 0’73, en la práctica uno de los valores más altos de toda la región y 0’33 para la iniciativa legislativa en general, mientras que García Montero (2009: 120) le otorga un valor de 0’5, situándose en un valor medio, pero muy por encima de la mayoría de los sistemas políticos de la región en ambos casos. Eso sí, como se verá posteriormente, el Congreso puede limitar o condicionar la iniciativa legislativa, además del necesario empleo del referendo para todo lo relacionado con el modelo territorial. En cambio, en lo que se refiere a presupuestos, el Congreso no puede incrementar gastos.

En todo caso, García Montero (2009) integra la iniciativa legislativa con otros indicadores, como la capacidad para establecer el orden del día en el Congreso y la mayoría necesaria para su

⁴⁶ No obstante éstos a su vez pueden ser aprobados mediante decretos supremos (Correa, 2011: 141)

modificación. Respectivamente, el presidente peruano obtiene 0'572 y 0, siendo el total de esta etapa, 0'36 (siempre los valores sobre 1). Le sitúa en la parte media de la región, aunque del reglamento del Congreso peruano se delataría una cuestión de vital importancia: el control de la mesa directiva por sus facultades para condicionar la actividad legislativa. En este caso, para el orden del día. Otro hecho a considerar es que se requiere de mayoría absoluta de los congresistas para modificar tal orden del día, importante ya que refuerza al Legislativo frente al presidente en esta cuestión, máxime cuando, la relación de fuerzas oficialistas en la cámara no ha tendido a ser dominante.

Una facultad además de cierta importancia y que no ha de dejarse de lado, es la capacidad que le otorga el artículo 118 (CPP) de “convocar al congreso a legislatura extraordinaria; y firmar, en ese caso, el decreto de convocatoria”. Esta potestad no es irrelevante, pues le concede al Ejecutivo una posibilidad de influir en la agenda política legislativa, proporcionando protagonismo y preferencia a los proyectos de ley que el Ejecutivo considere. Con base al índice IPIL, la puntuación se ubica en el máximo posible, 1 sobre 1, situando al país en la parte más alta de la región a este respecto: sólo Colombia, Bolivia, Panamá y República Dominicana están a su nivel. Sin embargo, su importancia puede matizarse, ya que como señala García Montero (2009: 178), sus investigaciones encontraron resultados inesperados para el caso peruano, pues ni la participación del Ejecutivo en la producción legislativa ni su éxito parecían guardar relación con esta amplia facultad que ostenta.

Para que las leyes emanadas del Congreso entren en vigencia, han de contar con la promulgación por parte del Presidente de la República, así como la posterior publicación en El Diario Oficial El Peruano (Art. 51, CPP). Si éste rehusara, puede ser sustituido a tal fin por el Presidente del Congreso o, en última instancia, por la presidencia de la comisión permanente, transcurridos quince días (Art. 108, CPP). Por ello, de aquí se deriva una variante del denominado veto de bolsillo que anteriormente se describió y que es posible encontrar también en otros modelos presidenciales, caso del estadounidense. La promulgación pues, no se trata de un mero procedimiento rutinario, ya que la capacidad de resistencia presidencial ante el proyecto de ley en cuestión significaría una herramienta de “control entre los poderes: el Legislativo puede aprobar la ley pero la llave de la vigencia la tiene el Ejecutivo que es el que la debe cumplir y hacer cumplir” (Rubio Correa, 1999b: 229). Es el último resquicio por parte del Ejecutivo para detener una acción legislativa del parlamento, de ahí su importancia, ya que si no pudo frenarla o condicionarla en etapas previas, en esta fase tendría una oportunidad. Algunos autores como García Montero (2009:

161) señalan además que es “la limitación más importante del ejecutivo para limitar al congreso, de carácter reactivo”. Eso sí, siguiendo a Wiberg (2002; citado en García Montero, 2009: 161) puede tener un efecto positivo si frena una acción legislativa precipitada o refuerza la deliberación.

En todo caso, dados los requisitos que se requieren para superar su no promulgación, puede decirse que se tornaría más en una medida que buscara la reflexión o expresión de rechazo, que de auténtico obstáculo al Congreso.

Sin embargo, cuenta a su vez con otras capacidades de veto, como la observación total o parcial del proyecto de ley. En este caso, el Legislativo tiene que someterla de nuevo a votación, requiriéndose en ambos casos, la aprobación por más de la mitad de los miembros legales, siendo por tanto una condición relativamente sencilla para el Congreso, ya que no se exigen crecientes mayorías para su superación. Además, como apunta Rubio Correa (1999b: 195), este proyecto de ley puede, si lo desea la cámara baja, incorporar las observaciones presidenciales si las hubiere.

En función de ello, Payne (2006: 99) establece un 0’15 para ambos vetos, lo que es un valor bajo tanto en la escala como a nivel comparado. Similar sucede con el índice IPIL de García Montero (2009: 163-166), el cual le otorga una puntuación de 0’33 sobre 1 para el veto parcial y de 0’125 para el veto total, evidenciando con ello las limitaciones del Ejecutivo de imponer el veto al Legislativo y la relativa facilidad de éste para superarlo. Asimismo, la autora integra a estas herramientas en su índice bajo la denominada “etapa de eficacia” (2009: 161), otorgando una puntuación global de 0’23 sobre 1, lo que reafirma una baja capacidad presidencial de obstaculizar y condicionar al Legislativo sobre proyectos de ley ya aprobados en su sede. En perspectiva comparada, el Perú se sitúa entre los países con menores fortalezas presidenciales de veto, por debajo de Argentina (0’66), Chile (0’66), Colombia (0’37) y México (0’43) entre otros muchos, e igualado a Brasil (0’23).

En relación al referéndum, se encuentra regulado en el artículo 32 de la Constitución, estableciendo límites materiales a su empleo, caso de hipotéticos aumentos de gastos, creación de impuestos e invalidación de tratados internacionales vigentes. Sólo ha sido empleado en una ocasión, en el año 2010 y con el objetivo de dilucidar si se debían devolver fondos a los contribuyentes del FONAVI⁴⁷, teniendo siempre un carácter vinculante. Siguiendo a Wieland

⁴⁷ Se celebró el 3 de octubre de 2010, con un voto afirmativo del 66’4% para la aprobación del proyecto de ley de devolución de aportes del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) a los trabajadores que contribuyeron a dicho fondo. La polémica en torno a este programa radicaba en que, creado en 1979 con aportes de los trabajadores, fue cancelado en 1998, haciendo el Estado uso libre de los fondos que permanecían. Sin embargo, algunos de los afectados se organizó con el fin de promover un proyecto de ley que estableciera la devolución a sus contribuyentes

Conroy (2008: 273), puede tener dos vertientes. Por ejemplo, ratificar un acto normativo, “como en el caso de una reforma constitucional, de la aprobación de una norma con rango de ley y una de ordenanza municipal. Los órganos competentes aprueban la norma y la ciudadanía las ratifica, ya sea por iniciativa propia o a instancia del órgano involucrado como es el caso del Congreso de la República en materia de reformas constitucionales”. Asimismo, también contendría una vertiente ratificadora, donde se le preguntaría a “un sector de la población a fin de determinar si desea pertenecer a una circunscripción territorial o a otra” (*Ibídem*).

Es un instrumento facultativo, por cuanto es “un derecho ciudadano como una atribución opcional del Congreso de la República en materia de reforma constitucional, si bien es obligatorio en relación con el proceso de descentralización” (Wieland Conroy, 2008: 281). Además, y como reflejo de lo recién comentado respecto a su regulación en el artículo 32 de la carta magna, puede “ser tanto constitucional como legislativo, siendo solo integrativo y sucesivo (deliberativo) en el primer caso, y restringido y excluyente en el segundo” (*Ibídem*).

De entre los actores facultados para ello, se debe destacar principalmente a la ciudadanía, toda vez que puede proceder a su puesta en marcha si recoge al menos un 10% de firmas del padrón electoral (Art. 39, Ley Orgánica de Elecciones, en adelante LOE), cifra que puede considerarse elevada. Asimismo, el congreso puede solicitarlo para una reforma constitucional. El Poder Ejecutivo cuenta además con la facultad para ello, pero para materias muy concretas y de manera temporal, “relacionadas básicamente a la descentralización territorial y limitado además a lo que el reglamento del congreso dicte” (Wieland Conroy, 2008: 282). Más bien debiera considerarse que el referéndum tiene un carácter abrogatorio o de veto con respecto al Ejecutivo, ya que puede ser empleado para anular la vigencia de los decretos legislativos y de urgencia expedidos por dicho poder. Payne (2006) puntúa con el máximo valor (1) al presidente peruano al respecto, hecho que podría discutirse por la legislación que acaba de exponerse. En todo caso, no siendo un instrumento habitual en la política del país, podría no tomarse en consideración.

A modo de resumen, el índice de Payne (2006) arroja una puntuación total de 0’49 para los poderes legislativos presidenciales. Además, sitúa al Perú como un sistema político donde el presidente tendría amplios poderes de acción, pero débiles de reacción, debido en gran parte a la capacidad del Congreso de levantar los vetos. Un dato interesante con respecto a la evolución del marco normativo peruano se encuentra en este mismo estudio, ya que estos autores sostienen que la

del montante, votando la ciudadanía mayoritariamente a favor de ello.

Constitución de 1993 empoderó significativamente al Ejecutivo hacia el legislativo en comparación a la Carta Magna de 1979, pasándose de un valor de 0'3 al mencionado 0'5.

García Montero (2009: 187) por su parte, sitúa el agregado en 0'48. Este valor lo ubica en la parte media-alta de mayores facultades presidenciales. Las diferencias entre ambos índices pues, son muy limitadas. Véanse, si se desea, las siguientes tablas a modo de resumen de las puntuaciones así como de su comparación con algunos de los países de la región:

Tabla 5.2.1.1a: Resumen de poderes legislativos con base a Payne (2006).

	Decreto	Presupuesto	Veto	Veto parcial	Iniciativa	Referéndum	Total
Perú	0'67	0'73	0'15	0'15	0'33	1	0'49
Argentina	0'33	0'45	0'85	0'85	0	0'5	0'47
Brasil	1	0'91	0'15	0'15	0'67	0	0'6
Chile	0'33	0'73	0'85	0'85	0'67	1	0'68
Colombia	0'67	0'64	0'31	0'31	0'67	1	0'57
México	0'17	0'36	0'92	0	0	0	0'26
Uruguay	0'17	0'64	0'54	0'54	0'33	0	0'39
Latam	0'27	0'59	0'6	0'273	0'2	0'41	0'38

Elaboración propia con base a Payne (2006).

Tabla 5.2.1.1b: Valores del Índice de Potencia Institucional Legislativa (IPIL) de García Montero (2009).

	Etapas de iniciativa	Constitutiva	Bicameral	Etapas de eficacia	Procedimiento extraordinario	Total (0-1)
Perú	0'36	0'33	0	0'23	1	0'48
Argentina	0'21	0'13	0	0'67	0'63	0'33
Brasil	1	0'39	0'2	0'23	0'8	0'41
Chile	0'88	0'58	0'8	0'67	0'63	0'71
Colombia	0'62	0'23	0'4	0'38	1	0'52
México	0'19	0'42	0'4	0'44	0'17	0'32
Uruguay	0'61	0'58	0'2	0'52	0'47	0'48
Latam	0'39	0'41	0'2	0'4	0'55	0'39

Fuente: elaboración propia con base a García Montero (2009: 185-186)

En añadidura, otros autores han llevado a cabo índices similares. Por ejemplo, Shugart y Haggart (2001) otorgaron un valor de 0'5 sobre 1 y el PNUD (2004) de 0'36 (sobre 1 también) a las capacidades presidenciales sobre la legislación para el caso peruano.

5.2.1.2 *Las facultades constitucionales no legislativas*

El Presidente cuenta con diferentes facultades constitucionales no legislativas. Véanse la capacidad de disolución del Congreso, la elección y nombramiento de ministros, así como del PCM. Estas facultades, ya comentadas previamente, vienen reconocidas en los artículos 134 y 118 de la Constitución, respectivamente. Siguiendo también en este caso con la medición empírica de estas capacidades presidenciales, el ordenamiento peruano arroja los siguientes resultados con base al índice de Payne (2006: 112): remoción de miembros del gabinete: 1; voto de censura: 0; disolución del Legislativo: 0'25. El total se sitúa en 0'13. Aunque habría que hacer ciertas observaciones:

En primer lugar, tal y como los autores mencionan, todos los presidentes americanos analizados cuentan con la capacidad de remover a ministros sin límite alguno, por lo que todos ellos obtienen la máxima puntuación al respecto. El Perú pues, no es excepción a ello en la parte normativa. Otra cuestión es la permanencia de los miembros del gabinete en su cargo, excepcionalidad peruana en la región, como posteriormente se mostrará.

En segundo lugar, y en referencia al voto de censura, el Ejecutivo recibe la menor puntuación posible. El motivo es, como ya se ha descrito, la capacidad del Legislativo de remover a ministros y primeros ministros a través de mociones, ya sean de confianza o de censura. En el caso de la censura, se requiere únicamente un 25% de los congresistas para su planteamiento, así como de una mayoría absoluta de votos a favor para su cese. Este instrumento se considera parlamentarizador por la capacidad que le otorga al Congreso de intervenir en la membresía de parte del Ejecutivo, hecho que no es ni mucho menos común en la región. No obstante, aun siendo empleada por el Legislativo, no ha contado con excesivo éxito.

En tercer lugar, otra peculiaridad del sistema político peruano: la capacidad del Presidente de disolver el Congreso. En este caso la puntuación obtenida es compartida por el homólogo uruguayo, ambos muy por encima de la región, ya que o bien no se contempla esta opción, o bien es notablemente más restringida. Sin embargo, ha de señalarse que la amenaza que supone esta

facultad hacia el Legislativo no estaría suficientemente valorada en el estudio de Payne (2006), ya que, si bien no ha sido ciertamente empleada en el Perú, sí puede ser un condicionante implícito para los congresistas en su actuación, como se acaba de subrayar con respecto a las mociones de censura. Por ello, la puntuación que otorga dicho índice a las facultades constitucionales no legislativas del presidente peruano se considera en la presente investigación por debajo del potencial que debiera tener. Por último, véase la siguiente tabla a modo de síntesis así como de comparación con otros regímenes de la región:

Tabla 5.2.1.2: Poderes no legislativos en el Perú y otros países latinoamericanos

	Censura	Disolución congreso	Total no legislativos
Perú	0	0'25	0'13
Argentina	0'75	0	0'38
Brasil	1	0	0'5
Colombia	0	0	0
México	1	0	0'5
Uruguay	0'5	0'25	0'38
Latam	0'78	0'04	0'41

Fuente: elaboración propia con base a Payne (2006).

No deben dejarse de lado otras vías de ordenación y análisis de las facultades presidenciales. Por ejemplo, Shugart y Carey (1992) establecieron dos principales divisiones: los poderes proactivos, donde se encontrarían las facultades de decreto, de agenda (urgencias) y de presupuesto; y los reactivos, que incluyen la iniciativa legislativa exclusiva, de veto, y la iniciativa de llamar a plebiscito. Esta distinción no es inocente, pues trata de catalogar los poderes presidenciales en relación al Congreso y su capacidad de resistencia o de condicionar la actividad de éste. Por ello, su aplicación para el análisis de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en los tes últimos mandatos presidenciales puede tornarse útil, a tenor del uso la que se hayan dado las distintas facultades constitucionales.

5.2.2 Otros componentes del Ejecutivo

Por parte de los vicepresidentes, destáquese su rol menor en el poder Ejecutivo. La Constitución les concede un papel básicamente de sustitución en caso de cese presidencial o de

ausencia por encontrarse fuera de la República (Art. 115, CPP). Es más, si su sustitución tuviera que ser permanente, las elecciones han de convocarse inmediatamente. La Carta Magna no les reconoce más atribuciones, aunque sí la de simultanear el cargo con el de diputado. Son electos a través de la misma boleta electoral del presidente, por lo que esta legitimidad de origen directa les otorga la salvedad de no someterse a moción o votación alguna en el Congreso para su nombramiento o permanencia en el cargo. Con respecto a la LOPE, en su artículo 10 establece claramente su limitada influencia en el Ejecutivo: “pueden participar en las sesiones y debates del Consejo de Ministros con voz pero sin voto” (LOPE, Art. 10). En esta ley orgánica no se les menciona más.

Por parte del PCM y de los ministros, sí puede encontrarse en cambio un mayor protagonismo e incidencia en el sistema político del país, aunque de igual modo con baja autonomía con respecto al Presidente de la República. Son nombrados por éste, pero requieren de una moción de confianza superada ante el Congreso, ante el que exponen su plan de gobierno antes de los treinta días de la asunción del cargo. De este modo, puede decirse que la responsabilidad política es compartida con el Legislativo. Requieren de al menos el 50% más uno de los congresistas para superar dicha moción.

La reunión del PCM y los ministros da lugar al Consejo de Ministros, el cual puede ser presidido por el Presidente de la República si éste decide asistir (Art. 15, LOPE). De entre sus atribuciones, la LOPE le asigna especialmente las tareas de coordinar y evaluar la política general del gobierno, así como de diversos objetivos generales de bienestar e interés público. En la Constitución, mediante el capítulo V se enumera una lista: dirección y gestión de los servicios públicos; refrendación ministerial; portavoz autorizado del gobierno tras el Presidente de la República; coordinar las funciones de los demás ministros; refrendar los decretos legislativos, los decretos de urgencia y los demás decretos y resoluciones que señalan la Constitución y la ley; aprobar los proyectos de ley que el Presidente de la República somete al Congreso; aprobar los decretos legislativos y los decretos de urgencia que dicte dicho presidente, así como los proyectos de ley y los decretos y resoluciones que dispone la ley y deliberar sobre asuntos de interés público.

Además, el artículo 126 establece que “todo acuerdo del Consejo de Ministros requiere el voto aprobatorio de la mayoría de sus miembros, y consta en acta. Los ministros no pueden ejercer otra función pública, excepto la legislativa”. A diferencia del Presidente de la República, sí son políticamente responsables, tanto por sus propios actos como por los presidenciales y de manera individual, por todo aquello que refrenden. A ello, el artículo 128 añade que “todos los ministros son solidariamente responsables por los actos delictivos o violatorios de la Constitución o de las

leyes en que incurra el Presidente de la República o que se acuerden en Consejo, aunque salven su voto, a no ser que renuncien inmediatamente”. A su vez, en el artículo 129 se establece que bien el Consejo de Ministros en pleno o los ministros individualmente, tienen facultad de acudir al Congreso para participar en los debates “con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas. Concurren también cuando son invitados para informar”.

Por parte del PCM, el artículo 18 de la LOPE le otorga el papel de “máxima autoridad política de la Presidencia del Consejo de Ministros”, así como calificarlo de Ministro de Estado. De entre sus principales funciones, están las de “proponer objetivos del gobierno en el marco de la política general de gobierno; coordina las políticas nacionales de carácter multisectorial; supervisa las acciones de las entidades adscritas a la Presidencia del Consejo de Ministros”. En el artículo 19 de dicha ley, se añaden catorce más, de las que se presentan las principales:

- 1- apoyar al Presidente de la República en la gestión de la política general del gobierno;
- 2- presidir el Consejo de Ministros cuando el Presidente de la República no asista a sus sesiones;
- 3- presidir y dirigir las comisiones interministeriales;
- 4- formular, aprobar y ejecutar las políticas nacionales de modernización de la administración pública y las relacionadas con la estructura y organización del Estado, así como coordinar y dirigir la modernización del Estado;
- 5- dirigir el proceso de descentralización del Poder Ejecutivo y supervisar sus avances en coordinación con los gobiernos regionales y locales, informando anualmente al Congreso de la República acerca de su desarrollo;
- 6- desarrollar y dirigir las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los demás poderes del Estado, los organismos constitucionales, los otros niveles de gobierno y la sociedad civil;
- 7- refrendar los actos presidenciales que atañen a su sector, competencias y funciones y expedir resoluciones ministeriales (Art. 19, LOPE).

Puede decirse por tanto, y a tenor de las facultades establecidas a los vicepresidentes, el PCM, el Consejo de Ministros y los ministros, que el Presidente de la República es el gran

protagonista del Poder Ejecutivo. Ya sea en materia de imagen y representación, de dirección del gobierno, de irresponsabilidad ante la cámara o por sus atribuciones legislativas.

5.3 El Poder Legislativo

El Poder Legislativo de la República del Perú reside en el Congreso, tal y como determina la Constitución Peruana (Art. 90, CPP), y cuenta con cuatro principales funciones: crear legislación; controlar al Ejecutivo y a otras autoridades e instituciones del Estado; representar a los ciudadanos; y, por último, otras funciones de carácter especial como la designación de autoridades o cesar a funcionarios bajo ciertos supuestos.

Hay que recordar que es monocameral, siendo ésta una novedad importante con respecto a la Constitución previa de 1979, la cual estipulaba una segunda cámara alta o territorial (senado). Cuenta en la actualidad con 130 escaños electos de forma directa, aunque para el período de estudio de la presente investigación, estuvo formado por 120 curules durante los gobiernos de Toledo (2001-2006) y García (2006-2011). Es “soberano en sus funciones y cuenta con autonomía normativa, económica, administrativa y política” (Art. 3, RCRP), teniendo su reglamento rango de ley (Art. 94, CPP).

Por otro lado, y como se ha comentado previamente, la duración de los mandatos de los congresistas es de cinco años, siendo concurrentes las elecciones legislativas con la primera vuelta presidencial, salvo disolución de la cámara por el Presidente de la República. No hay límite de mandatos para los diputados, aunque no se puede simultanear la tarea de legislador con la candidatura a la presidencia ni con trabajos ajenos al Congreso (Art. 90, CPP). Se permite, eso sí, la compatibilización del cargo con la vicepresidencia o con alguna cartera ministerial.

Su período anual se sesiones abarca desde el 27 de julio de cada año hasta el 26 de julio del siguiente (Art. 49, RCRP). A su vez, este período anual se divide en dos períodos ordinarios de sesiones o legislaturas: desde el 27 de julio al 15 de diciembre y del 1 de marzo al 15 de junio.

A este respecto, no hay que dejar de lado una importante prerrogativa presidencial y que puede influir en la determinación de la agenda del Legislativo: la convocatoria extraordinaria de sesiones. En efecto, ésta puede ser solicitada por el Presidente de la República mediante decreto (Art. 118, inciso 6, CPP) además de por los propios congresistas si se reúnen tres quintas partes de

los mismos (72 diputados en el período 2001-2011 y 78 entre 2011 y 2016). Además, como se resaltó previamente, “durante los períodos de sesiones extraordinarias sólo se podrán tratar los temas materia de la convocatoria” (Art. 50, RCRP).

5.3.1 Atribuciones del Congreso

De entre las atribuciones del Congreso que la Constitución establece, pueden destacarse las siguientes, las cuales, eso sí, son las habituales (Art. 102, CPP) en este tipo de instituciones:

1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.
2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.
3. Aprobar los tratados, de conformidad con la Constitución.
4. Aprobar el Presupuesto y la Cuenta General.
5. Autorizar empréstitos, conforme a la Constitución.
6. Ejercer el derecho de amnistía.
7. Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.
8. Prestar consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República, siempre que no afecte, en forma alguna, la soberanía nacional.
9. Autorizar al Presidente de la República para salir del país.
10. Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de la función legislativa.

A ello han de sumarse ciertas atribuciones especiales, las cuales vienen determinadas en el artículo 6 del Reglamento del Congreso de la República del Perú (en adelante, RCRP): “designación del Contralor General de la República, elección del Defensor del Pueblo y de los

miembros del Tribunal Constitucional, del Directorio del Banco Central de Reserva y ratificación del Presidente del Banco Central de Reserva, así como del Superintendente de Banca y Seguros. Le corresponde también la remoción en los casos previstos en la Constitución” (Art. 6, RCRP).

Los artículos 130 y 136 de la Constitución (CPP) añaden la obligatoriedad del Consejo de Ministros de presentar su plan de gobierno ante la cámara antes de 30 días de la asunción del cargo, así como de presentar una moción de confianza ante la misma. Por otra parte, la autorización al presidente para su salida del país se realiza mediante resolución legislativa, concretándose el tiempo y el destino, cuestión relativamente habitual en los sistemas presidencialistas.

5.3.2 *Función representativa*

Como se acaba de mencionar, ésta es una de las principales funciones del congreso, reforzada por la elección directa de los congresistas y de la irrevocabilidad de dicha tarea. Por ello, viene regulada, tanto en la carta magna, como en su reglamento.

A este respecto, el artículo 2 (RCRP) establece que el “Congreso de la República es el órgano representativo de la Nación”, a lo que hay que añadir que los congresistas “no están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación” (Art. 93, CPP; Art. 14, RCRP). Sin embargo, como posteriormente se verá, este supuesto mandato de representación nacional es relativo, ya que diversos estudios dibujan un perfil de los congresistas donde los intereses personales, partidarios o de su circunscripción electoral serían aparentemente más determinantes que toda visión puramente nacional. De igual manera, el mandato imperativo no carece de contradicciones, toda vez que la disciplina de partido puede en ocasiones colisionar con esta premisa. No obstante, no parece precisamente que el Perú sea ejemplo de fuerte disciplina y cohesión en este sentido⁴⁸.

Finalmente, dado que la presente investigación se centra en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, en concreto en lo que se refiere a la producción legislativa y el control, se concederá más atención a estas dos últimas, dejando igualmente de lado otras funciones⁴⁹.

⁴⁸ Cuestión que posteriormente será analizado en el estudio de los mandatos presidenciales de Toledo, García y Humala (2011-2016).

⁴⁹ Por ejemplo, algunos autores como Berlín Valenzuela (1993) añaden las funciones de orientación política, administrativa, indagación, comunicación y educativa. En todo caso, algunas de las atribuciones que se incluyen en estas funciones están integradas en las que se van a tratar a continuación.

5.3.3 Función de control y fiscalización

Ésta es otra de las grandes funciones con que cuentan los legislativos en la actualidad, sino la principal, tal y como algunos autores como Sartori (1996) señalan. Está enfocada principalmente hacia el Ejecutivo, pero no únicamente, ya que su capacidad de fiscalizar atañe a toda la administración pública. De hecho, como se vio en sus atribuciones, el artículo 102 (inciso 2, CPP) emplaza al Legislativo a que vele por el respeto de la Carta Magna y las leyes, así como de hacer efectiva la responsabilidad de los infractores. Esta tarea, no obstante, es compartida con el Presidente de la República y el Poder Judicial, además del Tribunal Constitucional en lo que corresponda.

A continuación, y tomando como referencia el modelo propuesto por Alcántara *et al.* (2005a) se desarrollan brevemente los principales mecanismos de control por parte del Legislativo con las correspondientes puntuaciones con base al índice de capacidad potencial de control político de estos autores (ICPCP). Asimismo, desea aclararse que lo relativo al procedimiento legislativo y al control presupuestario es desarrollado tanto en el epígrafe del Ejecutivo como posteriormente en la función legislativa del Congreso.

En primer lugar, el artículo 96 (CPP) especifica qué instituciones están obligadas a responder a peticiones de informes por parte de los congresistas que lo soliciten: “los Ministros de Estado, el Jurado Nacional de Elecciones, el Contralor General, el Banco Central de Reserva, la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, los Gobiernos Regionales y Locales y las instituciones que señala la ley”. El tiempo de respuesta se comprende entre los 20 y 35 días, ya que si pasados los primeros veinte días no hay respuesta, se le conceden otros diez. Pasado este plazo, se solicita su asistencia presencial ante el congreso en cinco días.

Este mismo artículo establece que, ante la negativa o falta de respuesta, hay responsabilidades ante la ley, sin embargo, autores como Rubio Correa (1999b: 107) destacan la falta de concreción que se marca en este sentido, lo que en su opinión puede llevar a que, hipotéticamente, no haya consecuencias negativas si una autoridad rehusara responder al pedido de información. Sin embargo, ha de señalarse que esto puede no ser así para los miembros del Consejo de Ministros, ya que en todo caso siempre quedaría la posibilidad de llevar a cabo una moción de censura por parte del Congreso. Solución posiblemente no ideal por no ser un mecanismo que se desplegara de manera inmediata y directa ante la ausencia de respuestas, pero viable si hubiera una

mayoría en el Legislativo dispuesta a sacarla adelante como consecuencia de la ausencia de cooperación.

En relación a otros regímenes de la región, el Perú es de los pocos que establecen sanciones en caso de incumplimiento, siendo el caso por ejemplo de Chile, Colombia y Brasil (Alcántara *et al*, 2005a: 155). Por ello, y en función de sus características, el índice ICPCP de Alcántara *et al*. (2005a) otorga un valor de 1'25 sobre 2, siendo el puntaje más alto de Latinoamérica junto a los países recién nombrados.

En segundo lugar, entran en juego las comisiones de investigación, reconocidas en el artículo 97 de la CPP y reguladas en el artículo 34 del reglamento (RCRP). Consisten éstas en “grupos de trabajo especializados de Congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública”. Se requiere un 35% de los miembros legales del Congreso (42 para el período 2001-2011, y 45 para 2011-2016) para su aprobación, siendo formada por entre tres y cinco miembros, propuestos por el presidente de la cámara y respetando la pluralidad y tamaño relativo de los grupos parlamentarios. Tiene el parlamento la facultad para llevar a cabo toda investigación que desee, estableciendo el artículo 97 de la Constitución (CPP) la obligatoriedad de comparecencia: “por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales”.

Pueden estar enfocadas en una cuestión muy específica, siendo obligatoria la asistencia a ellas para los requeridos a tal fin y pudiéndose contar con expertos y profesionales para colaborar (Art. 88, RCRP). Además, como señala Rubio Correa “si bien son comisiones de naturaleza política no jurisdiccional, por la importancia que tienen, a las investigaciones parlamentarias se les da los mismos apremios del procedimiento judicial” (1999b: 111). En este sentido, Eguiguren Praeli (citado en Rubio Correa, 1999b: 111) advierte que las comisiones de investigación gozan de la misma autoridad que el Poder Legislativo al surgir de una delegación expresa de éste. Asimismo, las comisiones finalizan con conclusiones, recomendaciones y sanciones, aunque no de obligación jurisdiccional. Como señala Campos (2014: 39), son una gran herramienta de control político y de equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

En perspectiva comparada, las comisiones de investigación peruanas tendrían importantes facultades con respecto a otros países de la región, como la capacidad de obligar mediante la fuerza pública la asistencia a las mismas o el mencionado acceso al secreto bancario. Por ello, el ICPCP le otorga un 0'4 sobre 1 (Alcántara *et al.*, 2005a: 181), siendo de nuevo uno de los valores más altos de Latinoamérica, pero con una penalización por la incapacidad de las comisiones de imponer consecuencias judiciales, como sí es posible en otros países como Brasil.

Existen otras vías de control y fiscalización a los poderes públicos, caso de la interpelación a los ministros. El artículo constitucional 131 (CPP) advierte que es obligatoria la concurrencia de los ministros, del Consejo de Ministros en su totalidad y del premier, según a quien se solicite su concurrencia. Se requiere al menos el 15% de los congresistas hábiles para su presentación (lo que vendrían a ser no menos de 18 para el período 2001-2011 y 19 para 2011-2016); y al menos el 30% de los mismos para su admisión (36 y 39 congresistas, en el período 2001-2011 y 2011-2016 respectivamente). En este sentido, hay que señalar que el Presidente de la República no puede ser interpelado por su irresponsabilidad política ante la cámara (Art. 117, CPP), dada la divergencia de legitimidades con que cada uno cuenta. Eso sí, como se ha señalado con anterioridad, los actos del presidente vienen acompañados del refrendo del premier y/o Consejo de Ministros, por lo que en última instancia éstos responden por él ante el parlamento. Además, de esta interpelación se puede generar un desgaste político del Ejecutivo a través del posterior debate e, incluso, presentarse una moción de censura. Por ello, el ICPCP sitúa en esta cuestión el máximo valor posible para el caso peruano, compartido, eso sí, con la mayoría de los Estados (Alcántara *et al.*, 2005a: 181).

De igual modo, otra vía de control político, y a tenor del artículo 130 de la Constitución (CPP) y el número 5 del reglamento (RCRP), es la investidura del Consejo de Ministros, el cual se ha de someter a votación en el Congreso a los 30 días de que tomen posesión de su cargo por designación presidencial. Como se señaló en el epígrafe relativo al Poder Ejecutivo, dicho consejo presenta su programa de gobierno y composición, lo que derivaría en una responsabilidad compartida con la cámara si ésta vota afirmativamente la moción de confianza planteada. Como señala Campos (2014: 31), esta moción modula el poder presidencial de nombrar sin apoyos del Congreso al Consejo de Ministros, al cual no lo requiere para tal tarea, a diferencia de los modelos parlamentarios. En efecto, tras el nombramiento presidencial, el Consejo de Ministros se somete mediante moción de confianza, situación muy poco habitual en la región, por lo que no es de extrañar que el índice ICPCP le confiera de nuevo la máxima puntuación posible: 1.

Esta necesaria moción de confianza para los ministros y primer ministro se realiza sin menoscabo de que en el futuro pueda presentarse una censura por parte del Congreso (Art. 132, CPP), lo que puede acarrear su cese del cargo y la constatación de la capacidad del Legislativo de desplazar a parte del Ejecutivo por su desempeño o por enfrentamientos de diversa índole, presumiblemente política.

Dicha moción de censura ha de ser presentada por no menos del 25% del número legal de congresistas (30 para el período 2001-2011 y 32 para 2011-2016). La posterior aprobación requiere al menos el 50% de los diputados (61 y 66 escaños, respectivamente), siendo acompañada de un debate previo. Entre la presentación y la votación, así como el propio debate, se produciría lo que Löwensteins calificaba como “período de enfriamiento” el cual busca una cierta racionalización del comportamiento del Legislativo y una mayor reflexión (1979: 264). Eso sí, no ha de olvidarse que el cese forzado del PCM por dos o más ocasiones en un mismo mandato presidencial, habilita al Presidente de la República para la disolución parlamentaria, siendo pues, un posible freno en este sentido (Arts. 132-134, CPP).

Una cuestión importante en relación a la moción es la que refiere Campos (2014: 37), al indicar que toda moción de censura requiere previamente una defensa de los aludidos, ya sea mediante la concurrencia para informar o una interpelación, o bien por su resistencia a acudir al Congreso. En opinión de la autora, esto excede a la Constitución, pues se mezclan distintas herramientas de control con la responsabilidad política (*ibídem*). Dado el efecto vinculante de la votación parlamentaria en esta cuestión, el carácter presencial y el umbral de apoyos legislativos requeridos a tal fin, el índice ICPCP le concede un valor máximo de 3 sobre 3, siendo el más alto de la región en esta tesitura junto a Argentina. No obstante, sorprende la incapacidad de resistencia del Presidente de la República ante la votación parlamentaria, ya que otros presidentes de la región como el uruguayo y el guatemalteco pueden, bajo ciertos supuestos, observarla⁵⁰.

La cámara puede llevar a cabo debates y preguntas que tengan como fin el control y fiscalización de las acciones del gobierno, del Consejo de Ministros o de un ministro en particular para informar. Puede enfocarse en una política pública o bien en una institución concreta. A este respecto, el artículo 129 de la Constitución establece que los miembros del Consejo de Ministros han de concurrir periódicamente, aunque sin especificar más al respecto. Eso sí, el reglamento en su artículo 51 (RCRP) establece que al menos una vez al mes la batería de preguntas tendrá un mínimo

⁵⁰ En el caso uruguayo, no obstante, si la votación logró el apoyo de al menos dos tercios del congreso, el presidente no puede oponerse.

de dos horas. Además, los miembros del gabinete pueden concurrir si lo desean a los debates del Congreso, participando en igualdad de condiciones que los diputados, salvo en lo que se refiere al voto, si no tienen curul. Rubio Correa (1999b: 422) subraya que esto puede hacerse extensible a las comisiones ordinarias, toda vez que la Constitución no hace una especificación al respecto.

La petición de información por parte de Congreso a los miembros de la administración pública en general (no solo el PCM y los ministros) conlleva la asistencia obligatoria, aunque si se solicita la presencia de todo el Consejo de Ministros, “el PCM puede concurrir en representación de todos” (Rubio Correa, 1999b: 423). Para el caso peruano y en lo que a preguntas se refiere, aquí hay una excepción, ya que obtiene la mínima puntuación posible (0 sobre 1), aunque salvo algunos países como Colombia, el resto de la región se sitúa en este valor. Sin embargo, en relación a las comparecencias, esta puntuación se elevaría a 1’25 sobre 2, dada la mencionada obligatoriedad de asistir, al menos una vez al mes, a la sede parlamentaria (Art. 51, RCRP).

Por supuesto no debe dejarse de lado la facultad del Legislativo de realizar ante-juicios políticos a cargos de la administración pública, lo cual no ha de confundirse con su capacidad de cesarlos, lo que es también un recurso de control y castigo político aunque a través de otro procedimiento. Precisamente el ante-juicio está relacionado con el punto previo, ya que si de la petición de información el Congreso considera posibles denuncias (Art. 88, inciso j, RCRP) se procedería en función de los artículos 99 y 100 (CPP). Lo realiza la comisión permanente y, concluido el proceso, puede determinar una o varias de las siguientes acciones: “suspender de la función pública al acusado; inhabilitarlo por hasta 10 años para la función pública; destituirlo de su cargo; si hay problemas penales, iniciar proceso penal” (Rubio Correa, 2015:182). El índice ICPCP le otorga una puntuación de 1 sobre 2 (Alcántara *et al.*, 2005a: 181) lo que es uno de los más bajos de la región, no obstante.

Por parte del cese de cargos públicos, se lleva a cabo a través de resolución legislativa, lo que implica por tanto la votación de los diputados, mismo procedimiento por el que fueron nombrados (Art. 93, RCRP). Éste es el caso del Contralor General de la República, el Presidente del Banco Central de Reserva y el Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones entre otros.

Hay otras vías de control parlamentario al Ejecutivo. De entre estas variadas vías, se pueden destacar los informes que el Presidente de la República entrega anualmente al Congreso sobre su labor, el cual se lleva a cabo *a posteriori* y que no conlleva votación alguna en el Legislativo (Art.

11, RCRP). Se realiza cada 28 de julio, salvo cuando se inicia mandato presidencial, coincidiendo con el día de la independencia. El índice ICPCP le otorga una valoración de 1 sobre 3.

Por todas estas medidas, y siguiendo con el esquema de Alcántara *et al.* (2005a) el índice ICPCP otorga una puntuación agregada al Congreso peruano de 10'9, suponiendo con ello la más alta de la región. En la siguiente tabla pueden verse los valores para cada instrumento de control parlamentario tanto del Perú como de una selección de países y el total de los dieciocho estados democráticos:

Tabla 5.3.3a: Resumen de valores desagregados del índice ICPCP

	Comparecencia	Com. Investigación	Discurso Presid.	Confianza	Informes	Preguntas	Interpelaciones	Censura	Juicio
Perú	1'25	1'4	1	1	1'25	0	1	3	1
Argentina	1	1	1	0	1	0	1	3	1'8
Brasil	1'15	1'5	1	0	1'25	0	0	0	1'8
Chile	1	1'25	1	0	1'25	1	0	0	1'8
Colombia	1'25	0	1	0	1'25	0	1	3	1'8
México	1	1	1'25	0	1	0	0	0	1'8
Uruguay	1	1	1	1	1	0	1	2	1'8
Latam	1'06	0'99	1'13	0'1	1	0'22	0'77	1'75	1'48

Fuente: elaboración propia con base a Alcántara et al. (2005a: 181).

De igual modo, véase la siguiente tabla, la cual expone la importante variabilidad en la región, así como de un valor medio razonablemente bajo:

Tabla 5.3.3b: Puntuaciones agregadas del índice ICPCP

México	6'05
República Dominicana	6'2
Chile	6'3
Brasil	6'8
Guatemala	7'8
Panamá	7'8
Honduras	8
Nicaragua	8
El Salvador	8'55
Paraguay	8'85
Ecuador (bajo la Constitución de 1998)	9'05
Argentina	9'8
Uruguay	9'8
Costa Rica	10'05
Colombia	10'3
Venezuela	10'4
Bolivia (bajo la Constitución de 1967)	10'7
Perú	10'9
Latam	8'63

Fuente: elaboración propia con base a Alcántara *et al.* (2005a: 167).

A ello se le pueden añadir no obstante otras vías de control o limitación, como la votación de acuerdos del Ejecutivo con terceros Estados, de la declaración de sitio y emergencia (Art. 137, CPP), así como de la aprobación de los presupuestos de la república, de gran trascendencia para el funcionamiento del sistema político. Debe recordarse que la irresponsabilidad del presidente no es impedimento para que los ministros y el PCM no asuman la correspondiente, por lo que, aunque sea de manera política, el Consejo de Ministros al hacer refrendar los actos del Presidente, pueden dar lugar a actos de control político por parte del Legislativo.

Además, pero no por ello menos importante, el Congreso puede llevar a cabo una importante tarea de control con respecto a la producción legislativa del Ejecutivo (Art. 118, inciso 19 y Art. 104, CPP) a través de los propios grupos parlamentarios, especialmente los que no se sean oficialistas o cercanos al Ejecutivo. En este sentido, el Congreso tiene capacidad para revisar, modificar o dejar sin efecto aquellos decretos que el Ejecutivo lleve adelante. Bien sea de los

decretos que se deriven de una delegación legislativa que la cámara haya previamente autorizado, bien de decretos de urgencia.

Los decretos de urgencia, para materia económica y financiera tienen rango de ley, requieren de dar cuenta al congreso de los mismos, el cual los analiza a través de la comisión ordinaria de constitución y reglamento. Como señala Campos (2014: 45), esta comisión tiende a centrar su atención en los siguientes aspectos:

A) que el decreto de urgencia consista en dictar medidas extraordinarias, en el sentido señalado por la constitución y el reglamento del congreso, esto es, que su expedición responda a circunstancias anormales e imprevistas que demanden una acción inmediata.

B) que el decreto de urgencia trate exclusivamente de materias económicas y financieras.

C) que esté involucrado el interés nacional.

D) que el decreto de urgencia no contenga materia tributaria.

A lo que se añaden las precisiones que el Tribunal Constitucional ha considerado al respecto: “excepcionalidad, necesidad, transitoriedad, generalidad y conexidad (*sic*)” (Campos, 2014: 46-47).

En lo que se refiere a los decretos legislativos, señala esta autora lo atípica de esta facultad presidencial, suponiendo una cesión temporal y limitada de la labor legislativa del Congreso al Ejecutivo. Esta potestad se inicia desde este mismo poder, y encuentra límites materiales, los cuales la Constitución establece: reforma constitucional, presupuestos, tratados internacionales y leyes orgánicas (Art. 104, CPP). A ello debiera añadirse lo establecido por el Tribunal Constitucional, el cual adhirió “el establecimiento de un régimen o tratamiento tributario especial para determinadas zonas del país” (Campos, 2014: 49).

Todas estas vías de control por parte del Legislativo, dependen en buena medida para su puesta en marcha y éxito de la relación de fuerzas que se den entre ambos poderes. O, mejor dicho, de la distribución de escaños entre los grupos parlamentarios y las alianzas y mayorías que pueda el oficialismo pergeñar. Por ello, a lo largo de las presidencias de Toledo, García y Humala se irá mostrando hasta qué punto el sistema de partidario y las capacidades del Ejecutivo de atraer aliados

permanentes o puntuales varió el escenario de partida en cuanto a marco normativo se refiere. Por supuesto, no ha de olvidarse que, en caso de conflicto entre el Legislativo y el Ejecutivo, siempre podría intervenir el tribunal constitucional si éste es requerido para ello.

5.3.4 Función legislativa: tipología, características y procedimiento

En tercer lugar se encuentra la creación legislativa, la cual comprende también la deliberación y el debate, la representación plural de distintas opiniones e intereses, así como la interpretación. Como se comentó previamente, incluye la aprobación, modificación o derogación de la producción legislativa por parte del Ejecutivo. Como estipula el artículo 72 (CPP), “mediante el procedimiento legislativo se persigue aprobar leyes de carácter general y resoluciones legislativas”.

La división y separación de poderes dista de ser rígida y pura en los regímenes democrático-liberales, lo que hace que la función de legislar sea en efecto compartida. Éste es el caso también del Perú, ya que a través de los decretos y de las delegaciones de facultades al Ejecutivo esta función comprende varias fuentes de creación normativa.

En efecto, el artículo 4 del reglamento (RCRP) así como el 104 de la Constitución (CPP) reconocen esta forma de cooperación entre ambos poderes, otorgando al Ejecutivo la facultad de dictar normas con rango de ley. En este caso, mediante decretos legislativos para una materia concreta y un plazo previamente especificado, los cuales se recogen en la ley autoritativa que aprueba el congreso a tal efecto. Como se mencionó previamente, esta facultad se encuentra sometida a límites materiales, así como de procedimiento, caso de su promulgación, publicación y vigencia, aunque al igual que los proyectos de ley. Además, el presidente de la república ha de informar bien al congreso, bien a la comisión permanente por cada decreto legislativo que promulgue.

En segundo lugar, se encuentran los proyectos de ley, forma genuina de creación de leyes por parte del congreso. Este proceso arranca con su presentación ante la cámara, para lo cual están facultados, además de los congresistas, el Ejecutivo y diversas instituciones del país: ayuntamientos, gobiernos regionales, el Banco Central de la República, el Poder Judicial y los colegios profesionales para las materias que les correspondan (Art. 107, CPP). A diferencia de países como España, en el Perú se denominan igualmente proyectos o proposiciones de ley

independientemente de quien los presente. Asimismo, a través de la iniciativa popular los ciudadanos pueden presentar un proyecto de ley en el Parlamento, el cual seguirá el mismo procedimientos de los restantes. No obstante, ha de recordarse que el proyecto de ley reúne en la estadística que ofrecen las distintas fuentes, inclusive el Congreso, las resoluciones legislativas así como otros instrumentos normativos.

De igual modo, el artículo constitucional 105 (CPP) estipula que “ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso”. Se advierte, eso sí, que los presentados por parte del Ejecutivo tienen preferencia si éste indicó carácter de urgencia (Art. 105, CPP).

De forma diferenciada ha de tratarse a las leyes orgánicas, por cuanto corresponden a materias concretas así como de requerir mayorías cualificadas de más de la mitad de los miembros legales del Congreso (61 para el período 2001-2011 y 66 para 2011-2016). En este sentido, el artículo 106 (CPP) establece que éstas son aquellas leyes que “regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución”, a las que se añade la estructura territorial, entre otras.

Por otra parte se sitúa toda reforma constitucional, la cual viene estipulada en el artículo 206 de la Constitución (CPP). Se requiere más de la mitad del voto afirmativo del Congreso, así como un posterior referéndum. No obstante, si la reforma ha obtenido apoyo de la cámara baja en dos legislaturas diferentes pero continuadas, ésta votación popular puede saltarse, para lo cual los diputados han de haberla aprobado por al menos dos tercios de los miembros legales. Además, “no puede ser observada por el Presidente de la República” (Art. 206, CPP), aunque la iniciativa puede partir de él, siempre y cuando cuente con aprobación del Consejo de Ministros. También pueden plantearla los diputados y los ciudadanos, si éstos últimos reúnen un mínimo del 0.3% de la población electoral, cuyas firmas será comprobadas por la autoridad electoral pertinente.

No deben dejarse de lado las leyes presupuestarias y financieras, las cuales incluyen el tratamiento tributario especial a que se refiere el último párrafo del Artículo 79 de la Constitución Política. Como se mostró previamente en el apartado referido al Ejecutivo peruano, éste tiene amplias prerrogativas a este respecto, caso de la iniciativa exclusiva en materia presupuestaria, a la que se suma la incapacidad del congreso se aumentar el montante total del gasto así como de partidas concretas⁵¹. Esta limitación a los congresistas ya arrancó con la Carta Magna de 1979,

⁵¹ Salvo en lo que se refiere al presupuesto del Congreso y Poder Judicial.

siendo, en opinión de Rubio Correa (1999a: 449), respuesta a los habituales desbalances presupuestarios que el país sufrió en las décadas previas por el intento del Ejecutivo de comprar voluntades en las cámaras. Alcántara *et al.* (2005a) consideran igualmente que el Legislativo peruano tiene limitadas capacidades de influir en el presupuesto final, ubicando al Congreso en la parte baja de la región en cuanto a posibilidades de incidencia.

Es cierto que la propia Constitución establece ciertos lineamientos y guías en lo que a la definición del presupuesto públicos se refiere, emplazando al Ejecutivo a elaborar presupuestos equilibrados y con déficit reducidos o nulos. El artículo 75 (CPP) sería ejemplo de ello, siendo su complemento el artículo 141 (CPP) el cual advierte que toda deuda pública contraída por gobiernos no democráticos no será asumida por el Estado una vez recuperada la institucionalidad democrática (Rubio Correa, 2015b: 145). En todo caso, la capacidad del Ejecutivo de diseñar e impulsar los presupuestos y no verse sometido al dictamen del congreso es considerable, ya que si el Legislativo no aprobara los presupuestos antes del 30 de noviembre⁵², éstos serían automáticamente promulgados por el Ejecutivo mediante decreto legislativo, a pesar de que no hubiera cesión previa alguna por parte del congreso (Art. 80, CPP). Rubio Correa (1999a:458-459) señala que se debe igualmente a la historia reciente el porqué de esta prerrogativa, ya que en los años 40 el parlamento tendió a oponerse con cierta frecuencia a los presupuestos presentados por el Ejecutivo, lo que llevó al presidente Bustamante y Rivero (1945-1948) a aprobarlos en una ocasión por decreto. En caso de someterse a votación parlamentaria, se requiere la aprobación por tres quintos de los congresistas (72 escaños entre 2001-2011 y 78 para 2011-2016).

Se encuentran diversas herramientas de creación normativa, caso de las leyes de amnistía, las resoluciones legislativas, leyes demarcatorias y las normas reglamentarias internas del Congreso. Por su importancia secundaria en lo que a la presente investigación atañe, se señala brevemente que, salvo en el caso de las primeras, las demás han revestido escaso juego político, dándose comúnmente un consenso en su aprobación. En el caso de las leyes de amnistía éstas son potestad exclusiva del congreso (Art. 102, inciso 6 de la CPP y Art. 72, inciso f, RCRP).

No obstante, desea repetirse que la capacidad reglamentaria que los ejecutivos albergan no será considerada en este apartado, dada su distinta naturaleza. Los decretos, por su parte, fueron presentados en el epígrafe correspondiente al Ejecutivo.

⁵² Siendo el 30 de agosto la fecha límite para el ejecutivo la presentación ante el congreso del proyecto de ley de presupuestos.

Finalmente, y de manera breve, se desea exponer el procedimiento legislativo. Tal y como recogen a este respecto los artículos constitucionales 107 a 109 (CPP) y los artículos 73 a 76 del reglamento (RCRP), el procedimiento ordinario recoge las siguientes etapas: iniciativa legislativa; estudio en comisiones; publicación de los dictámenes en la web del Congreso, en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano (sólo es necesario en uno de ellos); debate en el Pleno; aprobación por doble votación; y, por último, su promulgación en el Diario Oficial El Peruano. Para este procedo, estás exceptuados, tal y como establece el artículo 73 (CPP) “aquellos por acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso”, sin dejar de lado lo referido anteriormente a las reformas constitucionales, decretos legislativos, leyes presupuestarias y el reglamento del congreso, principalmente.

No ha de olvidarse la referida capacidad presidencial de veto para rehusar promulgar las leyes, obstáculo que puede ser salvado mediante el presidente del congreso o de la comisión permanente (Art. 108, CPP); salvo que decida observar una parte o el todo de la misma, para lo cual el congreso debería volver a aprobarla por al menos la mitad más uno de los congresistas legales. Tras ello, y al igual que en otros ordenamientos, “la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte” (Art. 109, CPP).

El artículo 76, inciso 2 del reglamento (RCRP) establece que “las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo de la mayoría de sus miembros; en el caso del Grupo Parlamentario conformado por seis (6) Congresistas, o de no menos de seis (6) Congresistas en el caso de los Grupos Parlamentarios conformados por un número de integrantes superior a seis (6) parlamentarios”.

De igual modo, si se diera el caso de congresistas que no formaran parte de grupo parlamentario alguno, a efectos de presentación de proyectos de ley éstos diputados reciben tal consideración, por lo que se exige el apoyo de todos los que se encuentren en dicha situación, conformando, sólo para este caso, un grupo parlamentario especial, tal y como establece el artículo 37, inciso 2 del reglamento (RCRP). No obstante todos estos cambios fueron introducidos en el año 2006, el cual buscó reducir la presentación de proyectos de ley con discutible respaldo político, lo que redujo notablemente el número de tales proposiciones (Resolución Legislativa del Congreso N.º 025-2005-CR).

5.3.5 Órganos del Congreso

El artículo 27 del reglamento (RCRP) establece los siguientes órganos: el Pleno, el Consejo Directivo, la Presidencia, la Mesa Directiva y las comisiones, siendo éstas últimas ordinarias, de investigación o especiales.

Por parte del Pleno, es ésta la “máxima asamblea deliberativa del Congreso, destinada al debate y a votación de todos los asuntos” (Art. 29, RCRP), en el que están presentes todos los congresistas electos. Los diputados se organizan en grupos parlamentarios, salvo aquellos que provengan de organizaciones partidarias que alcanzaran menos de 6 escaños o bien se hayan salido de otro grupo parlamentario. Además, “al inicio del período anual de sesiones, los Grupos Parlamentarios y el Consejo de Ministros presentarán una propuesta detallando los temas o proyectos de ley que consideren necesario debatir y aprobar durante dicho período” (Art. 29, RCRP).

En segundo lugar, ha de comentarse el Consejo Directivo del Congreso. El artículo 30 del reglamento (RCRP) establece que “está integrado por los miembros de la Mesa Directiva y los representantes de los Grupos Parlamentarios que se denominarán Directivos-Portavoces elegidos por su respectivo grupo”. Además ha de respetarse la proporcionalidad en los cargos en función del tamaño de las bancadas congresuales. El reglamento (Art. 30, RCRP) le asigna importantes funciones, entre las que puede destacarse la de aprobar la agenda de cada sesión del Pleno, incluyendo la definición de los proyectos de ley que tratarán (inciso e); la recepción de informes periódicos de la Mesa Directiva, la Oficialía Mayor y de la Oficina de Auditoría Interna, sobre el desarrollo de los procesos parlamentarios, la administración y el estado de la economía del Congreso, según corresponda (inciso e); la aprobación de los planes de trabajo del Congreso, de la conformación de las comisiones (inciso i); y la aprobación del calendario anual de sesiones del Pleno y de las comisiones (inciso l).

El artículo 31 (RCRP) establece que el Consejo Directivo se reunirá antes de cada nuevo pleno ordinario, “además en todas aquellas oportunidades que lo acuerde o cuando lo convoque el Presidente del Congreso o a solicitud de un tercio del número legal de sus miembros”.

La Junta de Portavoces por otro lado, no es un órgano como tal, estando compuesta por “la Mesa Directiva y por un Portavoz por cada Grupo Parlamentario, quien tiene un voto proporcional al número de miembros que componen su bancada” (Art. 31, RCRP). Sus atribuciones no son

irrelevantes, ya que pueden alterar el orden del día. En función del reglamento éstas pueden considerarse como las principales:

1. La elaboración del Cuadro de Comisiones, para su aprobación por el Consejo Directivo y, posteriormente, por el Pleno del Congreso.
2. La exoneración, con la aprobación de los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados, de los trámites de envío a comisiones y prepublicación. En caso de proyectos remitidos por el Poder Ejecutivo con carácter de urgente, estas exoneraciones son aprobadas por la mayoría del número legal de los miembros del Congreso allí representados.
3. La ampliación de la agenda de la sesión y la determinación de prioridades en el debate, todo ello con el voto aprobatorio de la mayoría del número legal de los miembros del Congreso allí representados.

Ha de destacarse igualmente la Presidencia del Congreso, regulada mediante el artículo 32 del reglamento (RCRP). Representa a la cámara, preside las sesiones del pleno, de la Comisión Permanente, de la Mesa Directiva, así como “conceder el uso de la palabra, haciendo guardar el orden y dirigiendo el curso de los debates y las votaciones, conforme a las normas procesales constitucionales, legales y reglamentarias” (Art. 32, RCRP). A ello, han de añadirse ciertas funciones que se le encargan, como la de “facilitar los consensos y acuerdos, respetar y hacer respetar la organización y funcionamiento del Congreso, como una entidad dialogante y esencialmente deliberante, que encarna el pluralismo político de la Nación (*Ibídem*).

En caso de que el Presidente de la República rehúse promulgar un proyecto de ley, el Presidente del Congreso puede sustituirle a este fin. A ello no obstante hay que añadir que, junto a uno de los vicepresidentes, firmas las autógrafas de las leyes, esto es, el proyecto de ley ya aprobado por doble votación en el Congreso, para su posterior promulgación por el Presidente de la República.

De entre otras funciones, puede destacarse la exigencia “a los órganos del Gobierno y de la administración en general, para que respondan los pedidos de información remitidos por los Congresistas” (Art. 32, inciso g, RCRP). No ha de olvidarse no obstante que, en caso de empate, el Presidente tiene voto dirimente, además de que está facultado para ser partícipe del debate, para lo cual habrá de ceder momentáneamente la Presidencia a quien corresponda. No es un cargo por tanto

irrelevante, por mucho que no tenga la carga simbólica de otros presidentes congresuales, caso del estadounidense, el cual es ocupado por el vicepresidente de la República para el caso del Senado.

La Mesa Directiva por su parte es la encargada de “la dirección administrativa del Congreso y de los debates que se realizan en el Pleno del mismo, de la Comisión Permanente y del Consejo Directivo, así como la representación oficial del Congreso en los actos protocolares. Está compuesta por el Presidente y tres Vicepresidentes⁵³” (Art. 33, RCRP). De igual modo, “acuerda el nombramiento de los funcionarios de más alto nivel del Congreso a propuesta del Oficial Mayor, dando cuenta al Consejo Directivo” (*Ibídem*).

Por último, se encuentran las comisiones, pudiendo ser éstas ordinarias o temáticas, de investigación o especiales. Tal y como se establece en el artículo 34 (RCRP), “son grupos de trabajo especializados de Congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública”. A ello hay que sumar la función del estudio y dictamen de los proyectos de ley propuestos (*Ibídem*).

Su conformación es aprobada por el Pleno a propuesta del Presidente, aunque tras acuerdo con el Consejo Directivo, buscándose respetar “las propuestas remitidas por los distintos Grupos Parlamentarios” (*Ibídem*). Las comisiones a su vez, cuentan con presidencia, vicepresidencia y secretario, procurándose la pluralidad y proporcionalidad del Congreso, habiendo un límite de cinco comisiones en las que un mismo diputado puede estar (Art. 36, RCRP).

Con respecto a las comisiones ordinarias, son “encargadas del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso, con prioridad en la función legislativa y de fiscalización” (Art. 35, RCRP), siendo de carácter temático. Se exige la constitución de al menos 24 comisiones, siendo de diferentes rubros económicos, de defensa, educación, transporte, relaciones exteriores y temáticas sociales entre otras muchas.

Las comisiones de investigación, como su nombre indica, están dedicadas al estudio y análisis de una cuestión concreta, siendo obligatoria la asistencia de aquellos a quienes se le solicite la presencia, y finalizando con conclusiones y recomendaciones, como se describió en el epígrafe relativo a las facultades de control por parte del Congreso.

⁵³ Durante el período 2001-2006 la Mesa Directiva la formaban, además del Presidente del Congreso, cinco vicepresidentes, siendo modificado por la resolución legislativa 022-2005-CR.

De igual modo, pueden constituirse comisiones especiales, destinadas “a fines protocolares o ceremoniales o para la realización de cualquier estudio especial o trabajo conjunto con comisiones del Gobierno, según acuerde el Pleno a propuesta del Presidente del Congreso” (Art. 35, RCRP).

La comisión de ética parlamentaria es además la encargada de promover un comportamiento ético u leal de los congresistas y de “prevenir actos contrarios a la misma, absolver las consultas que se le formulen y resolver en primera instancia las denuncias que se formulen de acuerdo con el Código de Ética” (Art. 36, RCRP). Por último, el Congreso cuenta con órganos de control interno, como la Oficina de Auditoría Interna (Artículo 39, RCRP) y la Oficialía Mayor (Art. 40, RCRP).

Caso diferente es la Comisión Permanente, la cual tiene importantes facultades constitucionales y reglamentarias, además de no tener receso ni interrupción temporal alguna en sus funciones, siendo indisoluble (Arts. 42 y 45, RCRP).

Con base al artículo 99 (RCRP), ésta tiene puede acusar ante el Congreso a todos los funcionarios y miembros de la administración pública, inclusive al propio Presidente de la República si estima que ha habido “infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas” (Art. 99, RCRP).

Sus miembros son elegidos por la cámara baja, siendo proporcional al peso relativo de los grupos parlamentarios, con un máximo del 25% del total de congresistas. Es decir, de 30 miembros para el período 2001-2011 y 32 entre 2011-2016. El artículo 101 (RCPR) estipula de entre sus funciones, la de designar y ratificar a diversos altos cargos del Estado, como el presidente del banco central y el contralor general, así como de “ejercitar la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue” (Art. 101, RCRP), salvo aquellas referidas a tratados internacionales, reforma constitucional, leyes orgánicas y presupuestos (*Ibídem*).

Por lo general la comisión se reúne en caso de receso parlamentario o cuando un tercio de los congresistas así lo apruebe, no perdiendo nunca sus facultades de control con respecto al Ejecutivo, inclusive sobre la legislación que éste impulse.

5.4 Las organizaciones partidarias en el Perú

Tras esta descripción y medición del marco normativo en lo que se refiere a los poderes Ejecutivo y Legislativo, ha de pasarse a la variable partidaria. En este sentido, se pretende exponer una descripción general, dejando para el estudio de los mandatos presidenciales los aspectos más concretos de cómo se desempeñaron las organizaciones partidarias y cómo se definió el sistema de partidos para cada período.

Antes de toda descripción, por muy genérica que ésta sea, se debe presentar el marco legal referente a esta cuestión, pues se entiende que produce cierta influencia sobre el resultado del mismo. Eso sí, se advierte que únicamente se presta atención en lo que se refieren los comicios a nivel nacional (elecciones presidenciales y al congreso), tanto en la vertiente normativa como del sistema de partidos. Es decir, a las elecciones generales.

5.4.1 *La legislación electoral*

La legislación electoral, en lo que son los comicios presidenciales y congresuales, viene determinada por los lineamientos generales que establece la Constitución (CPP) en su capítulo XIII (Del sistema electoral; Arts. 176-187) pero, especialmente, a través de las leyes orgánicas relativas a las elecciones (LOE en adelante, n° 26859) y a las organizaciones políticas (LOOP en adelante, n° 28094). No ha de dejarse de lado la regulación de las instituciones que velan por la realización de las elecciones así como del cumplimiento de la normativa, caso de Jurado Nacional de Elecciones (JNE en adelante), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE en adelante) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC en adelante). La Constitución en su artículo 177 establece que el sistema electoral está conformado por estas organizaciones.

En relación a la LOE, establece en su artículo 16 que las elecciones generales se celebran cada cinco años el segundo domingo del mes de abril, a excepción de que el Presidente de la República disuelva el Congreso, lo cual habilitaría a nuevos comicios extraordinarios para el congreso, tal y como se recoge en los artículos 84 y 85 (LOE). Asimismo, el artículo 79 (LOE) determinan que el período de duración del proceso electoral se “inicia con la convocatoria a Elecciones por el Presidente de la República y termina 15 (quince) días después de la promulgación

de los resultados”, comenzando la publicidad electoral sesenta días antes de los comicios y terminando dos días antes de los mismos (Art. 40, LOOP).

Como se destacó previamente, el presidente es elegido a través de la misma papeleta que sus vicepresidentes, compitiendo con las restantes candidaturas a una primera vuelta concurrente a las legislativas. El voto es directo, bajo un mismo distrito a nivel de país y obligatorio para todos los peruanos -residentes o no- desde los 18 hasta los 70 años, (a partir de dicha edad es opcional, Art. 17, LOE y 31, CPP). En caso de que ninguna candidatura obtenga más de la mitad de los votos válidos, se pasa a una segunda vuelta entre los dos más votados treinta días después de la publicación oficial de los mismos (Art. 18, LOE).

El presidente y los vicepresidentes que resulten electos asumen su cargo el 28 de julio del mismo año que se llevaron a cabo los comicios (Art. 19, LOE), es decir, un día después que los congresistas (Art. 22, LOE). Recuérdese, además, que no se permite la reelección inmediata desde el año 2000 para los presidentes (Art. 105, LOE y Art. 112, CPP).

Con respecto al Congreso, para acceder al reparto de escaños ha de obtenerse un mínimo de seis curules en más de una circunscripción electoral, es decir, “el 5% del número legal de sus miembros o haber alcanzado al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional” (Art. 20, LOE). Es importante reseñar que este artículo es fruto de una reforma llevada a cabo en 2005, por lo que a efectos de la presente investigación hay que tener en cuenta el reparto previo y posterior a la misma⁵⁴.

Su objetivo fue, aparentemente, limitar la elevada fragmentación y volatilidad agregada. En adición, ha de advertirse que a lo largo de 2015 y 2016 se llevaron a cabo diversas reformas en materia electoral. Sin embargo, dado que éstas se enfocaron principalmente a las escalas regional y departamental o bien no influyeron en el período de estudio de la presente investigación, no serán analizadas.

El país se divide en 26 distritos electorales desde 2009 (Ley 29403), siendo 25 desde el año 2001, aunque originariamente fue uno solo de carácter nacional. En la actualidad se conforma por todos los departamentos del país así como Lima y El Callao. El artículo 21 (LOE) además ubica a los electores que residan en el extranjero en el distrito de la capital, lo que unido a su población

⁵⁴ De hecho, la misma LOE especificaba que para las elecciones generales de 2006, en lo que se refiere al congreso, “se entenderá que el número de parlamentarios previsto en la modificatoria del presente artículo será de cinco (5) y el porcentaje de los votos válidos a nivel nacional será de cuatro por ciento (4%)” (LOE, Art. 20).

residente, refuerza su importancia cuantitativa -y cualitativa- como repartidor de escaños. Cada distrito electoral cuenta con un escaño más una cifra variable en función de su población, siendo el JNE el encargado de esta asignación. Al igual que para la elección presidencial, el voto es obligatorio entre los 18 y los 70 años (Art. 31, CPP), lo cual por cierto está vigente desde 1933 (Tuesta, 2010: 57).

De igual modo, el artículo 21 de la LOE establece el doble voto preferencial múltiple con el sistema de asignación de escaños de la cifra repartida, salvo para aquellos donde se elijan menos de dos diputados, en los cuales se convertiría en un sistema mayoritario. Esto no resulta en absoluto irrelevante, pues como se verá posteriormente, variados politólogos han considerado que potencia la personalización de las elecciones en detrimento de las organizaciones partidarias así como una conducta posiblemente individualista en la cámara⁵⁵.

Hay que tener en cuenta que para el período de estudio analizado, el número de congresistas es de 120 entre 2001 y 2011 y de 130 para los años 2011-2016, según la propia Constitución en su artículo 90 ha estipulado. Además, los candidatos a la presidencia no pueden ser parte de lista alguna a la cámara baja (Art. 90, CPP y Art. 190, LOE). Los vicepresidentes, sí pueden. Por último, obligatoriamente las listas de candidatos al Legislativo han de tener un mínimo del 30% de hombres o mujeres (Art. 116, LOE), no permitiéndose la candidatura de listas independientes ajenas a los partidos políticos fuera del ámbito local o departamental (Art. 17, LOOP).

Con respecto a las instituciones que conforman el sistema electoral, el JNE es el encargado, *grosso modo*, de fiscalizar “la legalidad del proceso electoral” (Art. 33, LOE). Funge como última instancia judicial en materia electoral (Art. 36, LOE) y es el responsable “de la inscripción de candidatos elegibles” previa comunicación de la ONPE (Art. 86, LOE).

Relacionado con este último aspecto está la inscripción de las organizaciones partidarias, cuestión de importante debate en el país en los últimos años, dadas las características del sistema de partidos e importante facultad con que cuenta el JNE. Además, como estipula el artículo 87 (LOE), “los partidos políticos que no hayan obtenido representación parlamentaria mantendrán vigencia temporalmente por espacio de un (1) año, al vencimiento del cual se cancelará su inscripción.” Es decir, han de obtener al menos seis congresistas o un 5% del total nacional, como se mencionó previamente⁵⁶.

⁵⁵ Caso de Tanaka (2006) y Tuesta (2010, 2013).

⁵⁶ Fuera del plazo de estudio de la presente investigación se añadió un 1% a la valle electoral en caso de ser una coalición o alianza de organizaciones políticas.

A su vez se ha de cumplir los siguientes requisitos:

- a) Solicitud con la denominación del Partido o Agrupación Independiente, su domicilio y el nombre del respectivo personero ante el Jurado Nacional de Elecciones;
- b) Relación de adherentes no menor del 1% del total nacional de votantes del proceso electoral próximo anterior. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) colocará en su página web los nombres con su respectivo Documento Nacional de Identidad de todos los adherentes incluidos en la relación presentada por cada agrupación política
- c) Inscripción realizada hasta noventa (90) días naturales antes del día de las elecciones; y,
- d) Presentación en un microfilm o un medio de reproducción electrónica de la relación de adherentes y de sus respectivos números de Documento Nacional de Identidad, de acuerdo con los requerimientos del Jurado Nacional de Elecciones. (Art. 88, LOE).

Por su parte, la LOOP añade una serie de requisitos a los establecidos en la LOE, como los siguientes: “adherentes en número no menor del cuatro por ciento (4%) de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional” (Art. 5, inciso b); respeto en su ideario y programa político del contenido de la Constitución y de los principios democráticos (Art. 5, inciso h) y seguir principios de democracia interna, cumpliendo lo establecido tanto en el reglamento interno del partido⁵⁷, como de la propia LOOP (Art. 19) entre otros.

De igual modo, se faculta tanto la financiación pública como privada, siendo posible la primera sólo para partidos con presencia parlamentaria y equivalente “al 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso” (Art. 29, LOOP). Precisamente, la financiación de las organizaciones políticas es también uno de los elementos que a menudo se traen a colación en los debates en torno al sistema de partidos en el Perú⁵⁸.

En segundo lugar, y con respecto a la ONPE, puede decirse que es básicamente el encargado de la organización y desarrollo de los comicios electorales y referendos, tal y como establece el artículo 37 (LOE). Es, además, la facultada para establecer las condiciones y disposiciones que

⁵⁷ Cuestión no irrelevante, pues el incumplimiento puede acarrear la nulidad de la candidatura a las elecciones, hecho sucedido en las generales de 2016, cuando Julio Guzmán fue descalificado por el JNE al entender que se incumplieron procedimientos internos en tiempo y forma.

⁵⁸ Tuesta (2005) por ejemplo se muestra partidario de la financiación pública y transparente a las organizaciones partidarias.

considere necesarias para el correcto desempeño de los procesos electorales, siendo “obligatorias y de estricto cumplimiento para la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas” (Art. 40, LOE).

La LOE le encarga la tarea de diseñar las boletas de sufragio, su impresión y distribución (Art. 159); establecer las medidas de seguridad de todo el proceso electoral (Art. 160) y el cómputo total y desagregado de los votos, así como la asignación de escaños al Legislativo y de las fórmulas presentadas a los comicios presidenciales (Art. 320). Tras ello, ha de comunicárselo al JNE, quien es el encargado, en última instancia, de proclamar a los candidatos.

Con respecto al RENIEC, sus principales tareas residen en la gestión en torno al padrón y registro de votantes (Arts. 43 y 198, LOE), por lo que su coordinación tanto con la ONPE como con el JNE ha de ser efectiva.

Finalmente, y como resumen, algunos autores como Tuesta (2005, 2013), Crisp *et al.* (2015), consideran que el marco normativo electoral peruano facilita la elevada fragmentación, sustitución de partidos y personalización de la política, características que efectivamente se han desplegado en las últimas décadas en el país.

5.4.2 *El sistema de partidos peruano: una perspectiva histórica*

Si por algo destaca en términos generales el sistema de partidos peruano, es por su escasa institucionalización, elevada fragmentación y muy alta volatilidad electoral. Además, el transfuguismo o cambio de grupo parlamentario de los diputados a lo largo de las legislaturas es apreciable. A ello se le puede añadir la dificultad de los partidos para penetrar por todo el territorio nacional, la mala calificación que reciben por parte de la opinión pública y la importancia de los líderes partidarios sobre estas organizaciones. Todo ello ha dibujado un escenario en el cual varios autores han calificado al sistema político peruano de “presidencialismo sin partidos” como Nohlen (1998) y Lanzaro (2012) han afirmado o de “democracia sin partidos” (Levitsky y Cameron 2003).

Este hecho, como se ha comentado en los comienzos de la presente investigación, hace a su vez que estudiar su sistema político resulte interesante, dada la importancia que tienen las organizaciones partidarias para su desempeño y los efectos que podrían arrojar sobre la plasmación del marco normativo. Además, no ha de olvidarse el carácter dinámico de los partidos y los sistemas

de partidos, por lo que su evolución en los últimos tiempos puede arrojar diversos efectos en el desempeño de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Situando la mirada desde una perspectiva histórica, debe comenzarse con la transición a la democracia. En 1978 el gobierno militar de Bermúdez Cerrutti convocó una asamblea constituyente, con la que se pusieron los cimientos para el final de la dictadura de corte izquierdista que llevaba en el poder desde 1968, año en el que el presidente electo Fernando Belaunde Terry es despojado del poder por un golpe militar a manos de Juan Velasco Alvarado. Dicha asamblea constituyente fue dominada por el Partido Aprista Peruano (APRA en adelante), evolución de la primigenia Alianza Popular Revolucionaria Americana, partido tradicional de la izquierda peruana y que desde su fundación en 1924 constituía uno de los principales actores de la vida política del país, ya fuera clandestina o legalmente. El fundador del partido, Víctor Raúl Haya de la Torre, fue a su vez quien presidió dicha asamblea, acompañado de una amalgama de partidos de izquierda y del Partido Popular Cristiano (PPC en adelante), de ideología conservadora (Contreras y Zuloaga, 2014: 258).

Con la entrada en vigor en 1980 de la nueva Constitución, se dio paso al reinicio de la vida democrática y de los comicios electorales, siendo electo de nuevo presidente Fernando Belaunde Terry, depuesto doce años atrás por los militares. Asimismo, como destacan Contreras y Zuloaga (2014: 259), este mismo año inició sus actividades terroristas Sendero Luminoso, organización que en las siguientes décadas llegó a poner en jaque al propio Estado peruano.

La política durante los años 80 fue dominada principalmente por dos organizaciones partidarias: los mencionados AP de Belaunde Terry; y el APRA, con Armando Villanueva del Campo primero, y Alan García posteriormente a la cabeza. A ellos hay que sumar el PPC e Izquierda Unida (IU en adelante) especialmente. Esto supuso una continuidad con respecto al período previo a la dictadura militar. Entre estas cuatro formaciones se concentró el 90% del voto, además de un encaje ideológico: IU a la izquierda, APRA en el centro-izquierda y PPC y AP a la derecha (Ruiz, García, Mercado y Vela, 2013: 135)

En el caso del APRA y AP, las organizaciones partidarias tenían cierta estructura permanente e histórica, eso sí, no con una autonomía amplia respecto a sus líderes, especialmente cuando gobernaron en los años 80 (Tuesta, 2010: 90). Éste fue el caso de Acción Popular (AP en adelante) durante el gobierno de Fernando Belaunde entre 1980 y 1985 y del aprismo con Alan García entre 1985 y 1990.

En efecto, durante 1980 y 1985 preside la República Belaunde Terry bajo el partido centrista AP. A su vez, la coyuntura económica supuso el fracaso definitivo del desarrollismo y de las políticas estatistas que predominaban en Latinoamérica desde algunas décadas atrás (Tanaka, 2005b: 33; Contreras y Zuloaga, 2014). Es decir, el modelo de la industrialización por sustitución de importaciones que desde la propia CEPAL se defendió como arquetipo de políticas públicas económicas que redujeran la dependencia en los intercambios comerciales con respecto a los Estados desarrollados. Esta crisis de modelo económico, así como de la propia transformación política, llevó a autores como Marcelo Cavarozzi (1991) a denominar este periodo de “doble transición” por la dualidad de los cambios que se estaban desarrollando en gran parte de los estados latinoamericanos (económica y política).

Posteriormente, entre 1985 y 1990 asume el poder Alan García Pérez, logrando con ello la primera presidencia para el APRA en su historia. Su legislatura exhibió un desempeño económico ambivalente, con incrementos moderados del PIB e intentos de negociar la creciente deuda pública para posteriormente mostrar una fuerte recesión económica, hiper-inflación y varias devaluaciones. En el plano político, y siguiendo a Contreras y Zuloaga (2014: 262-26), ambas legislaturas fueron ampliando las libertades además de restituir la propiedad de los medios de comunicación e iniciando una tímida descentralización territorial.

En todo caso, la difícil coyuntura económica que se iba dibujando, así como el empoderamiento de los grupos terroristas que desafiaban al Estado⁵⁹, fue generando una creciente inestabilidad social, donde la crítica a las instituciones políticas, especialmente a los partidos, se asentaba entre la ciudadanía. Asimismo, la derecha fue conformándose como alternativa política, dado que bien mediante los gobiernos militares, bien en los gobiernos de Belaunde y Alan García, la política económica tuvo un carácter eminentemente izquierdista, aunque en distinto grado según el Ejecutivo imperante.

Ahora bien, ¿qué ha de destacarse del sistema de partidos durante esta década? Por un lado, la volatilidad presidencial media se ubicó en valores cercanos al 42,37%, siendo aún más alta para las legislativas: 52,3% (Meléndez, 2012: 10-11). A su vez, el NEP se situó en 3,45 y 2'72 respectivamente y el NEPp se situó en 2,46 y 4,04 para los comicios de 1980 y 1985.

Con respecto a las bancadas oficialistas en la Cámara de Diputados, en 1980 AP logró 98 de 180 escaños que la entonces Constitución -de 1979- fijaba para esta cámara. La segunda fuerza

⁵⁹ No sólo por parte de Sendero Luminoso, sino que destacó otra agrupación terrorista de ideología socialista como el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) emergió en este período.

parlamentaria fue el APRA con 58, y posteriormente una serie de pequeños grupos parlamentarios encabezados cuantitativamente por el PPC con apenas 10 curules. Belaunde Terry contó por tanto un apreciable apoyo inicial en el Congreso, especialmente si se compara con presidentes posteriores e incluso con la dinámica electoral que se ha tendido a desplegar en América Latina en cuanto a relación de fuerzas oficialistas en el Legislativo. Éste mismo orden de las organizaciones partidarias en cuanto a escaños, fue el obtenido en las presidenciales para los dos más votados, ya que el segundo más votado tras Belaunde (AP) fue el candidato del APRA, Armando Villanueva del Campo.

Este hecho asimismo es destacable, dado que fue la primera vez que este partido concurrió a unos comicios sin su líder histórico y fundador Haya de la Torre como cabeza electoral. En este caso, eso sí, por fallecimiento.

Con respecto a las elecciones generales de 1985, se dio el gran crecimiento de la izquierda parlamentaria, siendo electo presidente Alan García Pérez (APRA) por un 53,1% en primera vuelta, y seguido del candidato de IU Alfonso Barrantes Lingán con el 24,7%. Destáquese que el partido del anterior presidente (AP) logró un exiguo 7,3% de los votos, con Javier Alva Orlandini como candidato presidencial. Es pues, una ejemplificación de la volatilidad presidencial anteriormente comentada.

Sobre los resultados legislativos, la cámara baja fue dominada por el APRA con 107 diputados y una consecuente mayoría absoluta. IU obtuvo 47 escaños, seguida de Convergencia Democrática (12, donde se insertaba PPC junto a otros partidos conservadores) y AP, con únicamente 10. Se observa igualmente un inestable desempeño de las fuerzas partidarias con respecto a los escaños.

En lo que se refiere a nivel subnacional, Ruiz *et al.* (2013: 140) destacan que los cuatro grandes partidos obtuvieron cerca del 95% agregado en los comicios regionales y locales de toda la década, aunque con una tendencia claramente a la baja con el transcurso de los años. Asimismo, destacan la no necesidad que tenían estas organizaciones partidarias de crear coaliciones electorales dado su dominio y penetración territorial.

La muy difícil coyuntura económica durante el gobierno de Alan García, así como otros problemas anteriormente citados como la inseguridad ciudadana y el terrorismo, dio otro vuelco a los resultados de las principales organizaciones partidarias del país. En efecto, el descrédito de los

partidos políticos que dominaron la década de los años 80 fue de tal magnitud que las dos grandes opciones presidenciales en 1990 lo hicieron bajo nuevas marcas políticas, aun recabando apoyos de partidos ya existentes.

Siguiendo a Contreras y Zuloaga (2014: 269-270), la agenda izquierdista seguida por este presidente motivó la movilización de intelectuales, clases medias y artistas bajo el Partido Libertad, fundado por Mario Vargas Llosa en 1988 y que junto a otros partidos de centro y derecha participó en las elecciones de 1990 bajo la marca del Frente Democrático (Fredemo en adelante), donde se ubicaron su partido, el PPC y AP, principalmente. Desde su propia fundación se situó como el gran favorito para los comicios de 1990, alcanzando estimaciones de voto de hasta el 44% en 1989 (Tanaka, 2002b: 7).

El gran contendiente fue un *outsider*, Alberto Fujimori, junto a su organización Cambio 90 y bajo un programa presuntamente tecnocrático y en favor de las clases medias (Tuesta, 2010). Por su parte, la izquierda presentó de nuevo las opciones del APRA e IU con Luis Alva Castro y Henry Pease como sus candidatos correspondientes. De estas elecciones, además de la victoria de Fujimori, sorprendió su rápido crecimiento en las fechas previas a la primera vuelta presidencial (Tanaka, 2005b), así como de la capacidad que mostró de reunir apoyos en la segunda vuelta. Asimismo, la polarización que parecía presentarse para estos comicios, dados los posicionamientos de IU y Fredemo no fue tal, aumentando con ello la sorpresa de los resultados (Tanaka, 2002b: 8).

En efecto, las elecciones generales de 1990 cerraron con la victoria en segunda vuelta de Alberto Fujimori, quien alcanzó un 62,4% de los votos ante Mario Vargas Llosa, con un 37,6%. Las candidaturas del APRA e IU les secundaron con un 22,5% y un 8,2% respectivamente en primera vuelta. La volatilidad presidencial agregada se situó en un 69,30% con respecto a los anteriores comicios (Batlle, s/f).

Con respecto a las legislativas, los resultados fueron notablemente diferentes, ya que el Fredemo obtuvo de partida 62 escaños, el APRA 53, Cambio 90 32 curules e IU 16. Finalmente, entre otras agrupaciones se repartieron los 17 diputados restantes. El NEP se situó en un 3,99 y el NEPp en 4,04 lo que supone un valor sustancialmente más elevado que el de 1985 (2,76). La volatilidad parlamentaria agregada se situó en el 63,95% (Meléndez, 2012: 11).

Estos resultados supusieron de nuevo un cambio importante con respecto a la situación previa. Sin embargo, la gran transformación del sistema de partidos llegó a través del autogolpe⁶⁰ fujimorista de 1992 con apoyo militar (Tuesta, 2010: 48; Alcántara, 2013: 493), aunque el desgaste de estas organizaciones partidarias ya era evidente años antes a la luz de los datos mostrados y del decreciente desempeño en las elecciones locales de 1989. A ello súmense los conflictos entre los partidos ajenos al fujimorismo y dentro de los mismos (Tanaka, 2005b: 32).

Durante esta década, el sistema de partidos colapsó (Tanaka, 1998, 2002 y 2005b), siendo desplazadas organizaciones con hasta entonces considerable arraigo social. El discurso anti-políticos y anti-partidos caló en la sociedad, lo que fue empleado por el nuevo presidente en la propia campaña electoral. Poco después se promulgó una nueva Constitución (la actual de 1993), cuyo contenido, en opinión de algunos expertos, fortaleció al Ejecutivo en relación al Legislativo con respecto a la Carta Magna previa. Ésta es la opinión de Tuesta (2010) y Levitt (2012), además de que, como se vio previamente, la medición de diversos indicadores a través del índice de Payne (2006) también refleja cierto empoderamiento por parte del Ejecutivo, al menos en materia legislativa. El autogolpe, eso sí, contó con legitimidad interna gracias a los éxitos contra Sendero Luminoso y otros grupos terroristas, así como la marcha de la economía; pero sin apoyos internacionales, de ahí la necesidad de una Constitución (Tuesta, 2010).

Como destaca Tanaka (2005b: 34), dada la popularidad que fue adquiriendo Fujimori en la sociedad, así como el desgaste de los partidos hasta entonces existentes y la mala imagen del Congreso y el Poder Judicial, el Ejecutivo tendió a empoderarse en relación a las demás instituciones del Estado bajo un discurso anti-partidos y anti-políticos, anulando los mecanismos de control horizontal. Este autor calificó a la década de gobierno de Fujimori de "autoritarismo competitivo" (Tanaka, 2005b: 33).

Las elecciones generales de 1995 fueron el gran reforzamiento al cambio político iniciado en 1990 en materia de sistema de partidos. Alberto Fujimori ganó las elecciones presidenciales con una amplia diferencia en primera vuelta: 64,28% de los votos válidos, bajo su partido Cambio 90 y la alianza con Nueva Mayoría. En segundo lugar se situó el ex-secretario general de Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar, quien alcanzó el 21,53% con el partido Unión por el Perú (UPP en adelante). En tercer lugar quedó el APRA, bajo la candidatura de Mercedes Cabanillas con un

⁶⁰ Mediante el cual, el presidente Alberto Fujimori cerró el Congreso, intervino el Poder Judicial y comenzó a legislar por decreto.

exiguo 4,11%. La volatilidad presidencial agregada se situó en el 40,24% (Meléndez, 2012) mostrando nuevamente valores elevados en este rubro.

Por parte del Legislativo, Cambio 90 domina por primera vez la cámara con 67 diputados y obteniendo por ello mayoría absoluta en el nuevo congreso monocameral de 120 curules; la UPP logró 17, el APRA 8 y los restantes 28 se repartieron en numerosos partidos y grupos parlamentarios, por lo que se reforzó la impresión inicial de una oposición dividida y débil ante el fujimorismo. Estos datos arrojaron una volatilidad parlamentaria del 28,4% (Meléndez, 2012), con un NEP de 2,16 y un NEPP de 2,91 (Batlle, s/f).

Por tanto, esta década estuvo dominada en el plano político por Alberto Fujimori y su organización partidaria, conformándose en la fuerza hegemónica del Congreso (Tuesta, 2005b: 183). Los partidos acentuaron durante estos años el carácter personalista, configurándose en ocasiones en meros vehículos electorales para sus candidatos presidenciales (Levitsky y Cameron, 2003; Tuesta, 2010). Además, continuó la baja calificación de los mismos por parte de los ciudadanos (Levitt, 2002), así como elevadas tasas de volatilidad, adquiriendo un nuevo matiz: el voto ya no se repartió entre fuerzas partidarias ya existentes en el parlamento, sino que fue entre éstas y nuevas organizaciones y candidaturas independientes. Es decir, la volatilidad tuvo un creciente carácter externo. Todo ello rodeado de un marcado discurso anti-partidos y anti-política, que se lanzaba desde la propia Presidencia de la República (Meléndez, 2016: 4) y de una práctica política autoritaria (Levitsky y Way, 2010; Alcántara, 2013: 480). Eso sí, con un evidente apoyo popular, como las elecciones mostraron.

La legislación electoral ayudó en este sentido, ya que como señala Tuesta (2005b: 184), el distrito único combinado con el voto preferencial y la cifra repartidora sin barrera de entrada, debilitó a la oposición en el Legislativo. Súmese que la penetración territorial y el dominio de los comicios subnacionales por parte de los principales partidos parlamentarios se alejó notablemente del mostrado en los años 80, ya que como señalan Ruiz *et al.* (2013) tuvieron un nuevo competidor en Cambio 90, el cual fue progresivamente mejorando sus registros en estos comicios. Asimismo, se acentuó la aparición de candidaturas independientes y de carácter local o regional, ejemplificándose en la no presentación del APRA a las elecciones locales de 1995 y la desaparición de IU por esas fechas (Ruiz *et al.* 2013: 157)

Sin embargo, las elecciones del año 2000 fueron el fin del fujimorismo en la presidencia. Ayudado por la conocida “interpretación auténtica de la constitución” (Contreras y Zuloaga, 2014)

Alberto Fujimori se presentó nuevamente a las elecciones, a pesar de suponer su tercer mandato consecutivo⁶¹. Ganó la primera vuelta con un 49,87% de los votos bajo su nueva fórmula electoral Perú 2000, seguido del ascendente Alejandro Toledo con un 40,24% bajo Perú Posible (PP en adelante). Partidos tradicionales como el APRA y AP obtuvieron resultados marginales, situándose ambos por debajo del 2% de votos válidos. En la segunda vuelta las distancias se ensancharon entre los dos principales contendientes, siendo los resultados de un 74,33 % y un 25,67% respectivamente. La volatilidad presidencial se situó en el 58,3% (Meléndez, 2012). No obstante, Toledo trató de retirarse de la segunda vuelta alegando falta de limpieza en el proceso, aunque las instituciones electorales lo denegaron.

En lo concerniente al Legislativo, el fujimorismo se quedó cerca de controlar de inicio la cámara, pues obtuvo 52 sobre los 120 escaños; PP se ubicó en 29 curules; Somos Perú y el Frente Independiente Moralizador, 9 cada uno; el APRA 6; y los restantes 15 entre pequeños grupos parlamentarios, como los de AP y UPP. La volatilidad parlamentaria se situó en un 41,6% (Meléndez, 2012), el NEP en un 2,42 y el NEPp en 3,97 (Batlle, s/f).

Apenas un año después, Alberto Fujimori renunció tras varios escándalos de corrupción, especialmente lo concerniente a las gestiones de su asesor presidencial Vladimiro Montesinos en lo que respecta el soborno de congresistas y empresarios en lo que se llamaron los vladivideos⁶². Fue sustituido finalmente en la presidencia y tras un proceso de destitución por parte del Legislativo, por Valentín Paniagua, entonces presidente del Congreso y durante cuyo mandato de un año fueron emprendidas diversas reformas ya comentadas previamente como la imposibilidad de la reelección inmediata para presidentes. En todo caso, Tanaka (2005b: 31) señala que las diferencias y conflictos internos en el fujimorismo fueron uno de los vectores del fin de su presidencia.

En las elecciones generales de 2001 comienza el período de estudio de la actual investigación, por lo que igualmente se describen brevemente los principales rasgos de unas elecciones generales que posteriormente son analizadas en profundidad. El sistema de partidos

⁶¹ En aquel momento la Constitución permitía la reelección inmediata por una única ocasión, siendo posteriormente, en 2001, modificada la carta magna para no permitir la reelección inmediata. Además, el Tribunal Constitucional le permitió un hipotético tercer mandato, al entender que la limitación comenzaba una vez que las elecciones presidenciales se realizaban tras la vigencia de la Constitución de 1993.

⁶² Los vladivideos fueron grabaciones realizadas por el propio Vladimiro Montesinos en los que se mostraba el acuerdo de compra de voluntades políticas y económicas a cambio de ciertos apoyos por parte del ejecutivo de Alberto Fujimori. Las grabaciones fueron obtenidas por algunos diputados del Frente Independiente Moralizador en ayuda de integrantes del servicio peruano de inteligencia, y prestados a medios de comunicación para su exposición.

mutó, pasándose del dominio de una organización hegemónica (el fujimorismo) a un multipartidismo moderado (Tuesta, 2005b: 183)

En estos comicios Alejandro Toledo (PP) se hace con la presidencia, tras obtener un 52,71% de los votos válidos y capitalizar el creciente apoyo y popularidad que fue recabando en los años previos. Su rival en la segunda vuelta fue Alan García, quien vuelve a liderar el APRA en comicios electorales con un 47,29% de los votos en el balotaje. Con respecto a la primera vuelta, en tercer lugar se situó Lourdes Flores a través de la coalición Alianza Electoral Unidad Nacional, de ideología predominantemente conservadora y liberal, reuniendo a partidos como el PPC y Solidaridad Nacional. Sin embargo, obtuvo un 24,3% de los votos, lo que le impidió pasar a la segunda vuelta. La volatilidad presidencial se situó de nuevo en un valor muy alto: 48,25%.

Con respecto a las legislativas, PP obtuvo 45 escaños, siendo la primera fuerza en el Congreso y, aunque lejos de la mayoría absoluta, le permitió cierto dominio de la actividad legislativa, especialmente por la fragmentación de la oposición. En este sentido, el APRA obtuvo 28 diputados, mostrando de nuevo cierta fortaleza partidaria como organización estable; Unidad Nacional obtuvo 17, por lo que los tres primeros puestos de la presidencia se repitieron en el terreno congresual.

Tras ellos, Frente Independiente Moralizador con 11, así como menores agrupaciones, destacándose la debacle fujimorista: Cambio 90 obtuvo 3 escaños. La volatilidad parlamentaria se situó en el 62,1% y el NEP en 3,72 siendo el NEPp de 4,37.

Posteriormente, en 2006 Alan García (APRA) alcanza su segunda mandato presidencial, a pesar de quedar segundo en la primera vuelta, a diferencia de Ollanta Humala (UPP). El candidato aprista obtuvo en el balotaje un 52'62% de los votos ante un 47,37% del candidato nacionalista. En tercer lugar se situó Lourdes Flores (Unidad Nacional) con un 23,81% en la primera ronda, seguida de Martha Chávez (Alianza por el Futuro), con un 7,43%, lo que supuso la progresiva recuperación del legado electoral del fujimorismo. La volatilidad presidencial fue de un 35,65% (Meléndez, 2012).

Por parte de las elecciones legislativas, la coalición con más escaños fue UPP, en consonancia con los resultados presidenciales de la primera vuelta, al alcanzar los 45 escaños. Seguidamente se situó el APRA con 36; Unidad Nacional con 17 y Alianza para el Futuro con 13. De entre los restantes, es destacable el hundimiento de PP, alcanzando únicamente 2 escaños. La

volatilidad parlamentaria se situó en el 35,65% (Meléndez, 2012). Por su parte, el NEP fue del 4,54 y el NEPp de 3,78.

En 2011 llega a la presidencia Ollanta Humala a través de del Partido Nacionalista Peruano (PNP en adelante) y apoyado por otros grupos de izquierda. Su política pública mantuvo los consensos en materia económica, lo que quizá puede explicar la gran inestabilidad que su grupo parlamentario vivió en el Congreso, ya desde los comienzos de la quinquenio. El crecimiento económico de los años previos se mantuvo elevado.

El nuevo presidente alcanzó un 51,45% de los votos, superando por estrecho margen en el balotaje a Keiko Fujimori (Fuerza 2011) que alcanzó el 48,55%. En tercer lugar y siendo sus resultados en primera ronda, se situó Pedro Pablo Kuczynski (PPK) con un 18,52% a través de la Alianza por el Gran Cambio, la cual aglutinaba a fuerzas conservadoras como el PPC. Posteriormente, Alejandro Toledo (PP), quien intentó un segundo mandato presidencial pero apenas logró el 15,64% de los votos, a pesar de liderar las encuestas durante un largo tiempo. La volatilidad presidencial siguió a la baja, situándose en el 24% (Meléndez, 2012), valor elevado pero el mínimo alcanzado por el país desde 1980.

Con respecto al Congreso, la coalición oficialista Gana Perú, dominada por el PNP, fue la gran ganadora en un principio, al situarse con 47 de los ya 130 escaños. En segundo lugar el fujimorismo a través de Fuerza 2011 con 37 curules; 21 para PP; 12 para la Alianza para el gran cambio; 9 para Solidaridad Nacional y, finalmente, la debacle aprista: únicamente 4 escaños. Al igual que en las elecciones presidenciales, la volatilidad tendió a la baja, situándose en este caso en un 25,8% (Meléndez, 2012), la menor también desde 1980. El NEP por su parte se situó en 4,46 y el NEPp en 3,97, ambas al alza.

Como balance global, debe destacarse que la experiencia mostrada desde 2001 es que los presidentes electos lo fueron tras presentarse al menos un segunda vez. Éste es el caso de Alejandro Toledo, Alan García y Ollanta Humala. Asimismo, la minoría oficialista en el Congreso, hecho con el que incluso Fujimori tuvo que convivir durante gran parte de su década autoritaria. En este sentido ha de subrayarse la elevada inestabilidad de los grupos parlamentarios, ya que en este período de estudio fue frecuente el trasvase de diputados entre formaciones o bien la creación de nuevas bancadas parlamentarias. El cálculo del IGP aportará posteriormente información a este respecto.

Por otro lado, la volatilidad agregada fue muy elevada, aunque tendiendo a la baja, manteniéndose su carácter externo. En efecto, entre 1980 y 2011 la volatilidad presidencial en el Perú se situó en un 56,82%; la legislativa en el 60,36% y la combinación de ambas, en el 58,59%⁶³, suponiendo estos valores los más altos de América Latina. Sirvan de muestra los datos de volatilidad agregada media de Argentina (1983 a 2011): 33,56%; Chile (1989 a 2009): 22,85%; Colombia (1982 a 2010): 31,32%; y Uruguay (1994 a 2009): 14,29%⁶⁴.

En efecto, desde 1990 la volatilidad tuvo un importante carácter externo, dada la inestabilidad de los partidos para permanecer en el tiempo y la necesidad de muchos de ellos de generar coaliciones con otras organizaciones para poder entrar al congreso. En todo caso, no es éste un valor sorprendente, ya que como Mainwaring y Zoco (2007) afirman, las democracias nacidas post-1978 han mostrado altos valores en este indicador, reduciéndose además a tenor del desempeño económico, cuestión que razonablemente sucede en el Perú, al menos en los últimos 15 años.

A ello súmese el irregular desempeño de los partidos de carácter nacional y tradicional en los comicios subnacionales, yendo de un claro dominio en los años 80 a una progresiva competencia de fuerzas independientes y regionales que fueron disminuyendo la prevalencia de los partidos nacionales. Por ello, la nacionalización, al menos vista desde la conceptualización de autores como Schattschneider (1975)⁶⁵, es limitada dada la poca consonancia de resultados electorales entre los niveles nacional y subnacional, inclusive en perspectiva comparada para América Latina (Batlle, 2012: 63), aunque esta autora lo sitúa en un nivel intermedio.

Seifert Bonifaz (2014: 107) por su parte señala que si bien en 2002 las elecciones regionales y municipales fueron dominadas por partidos nacionales obteniendo en torno al 60% de los votos, para 2010 su voto agregado se situó en torno al 25%, dejando paso a organizaciones regionales. Para este autor (2014: 108-111), la carencia de confianza por parte de los ciudadanos hacia los partidos nacionales, la mayor exigencia que la ley de partidos hacía con respecto a las organizaciones nacional que subnacionales y el peso de los líderes regionales provocaron el declive de las fuerzas nacionales.

⁶³ Datos calculados a través de los datos proporcionados por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

⁶⁴ Datos calculados a través de los datos proporcionados por el Observatorio de Instituciones Representativas (OIR); volatilidad legislativa en base únicamente a la cámara baja.

⁶⁵ Este autor considera la nacionalización del sistema de partidos en función de la consonancia de los resultados a escala nacional con las escalas subnacionales, es decir, su homogeneidad. Para mayor información en torno a este concepto, su aplicación y situación en América Latina, se recomienda Dosek (2015)

Este desplazamiento también se observó a nivel nacional, pues las fuerzas tradicionales (APRA, PPC, AP e izquierda) fueron siendo sustituidas por nuevas organizaciones: el fujimorismo a través de sus diversas marcas, PP, PNP, UPP y el Frente Independiente Moralizador, como destaca Tanaka (2015: 171). Sin embargo, esta sustitución no fue completa, pues estas mismas nuevas organizaciones padecieron elevada volatilidad e incluso inestabilidad en cuanto a su ingreso al Legislativo, además de la mencionada creciente incapacidad para imponerse en comicios no nacionales. A ello súmese la tendencia que han mostrado los partidos políticos que han gobernado a obtener malos resultados en las elecciones generales siguientes. Desde 2001 todas las fuerzas oficialistas recibieron fuertes penalizaciones electorales tras su salida del poder, lo que además fue en consonancia con la baja calificación popular con que terminaron su mandato los presidentes. Esta situación se produjo independientemente de la institucionalización del partido y de la coyuntura económica (Mas, 2014), lo que lleva a este autor a entender que la no reelección es una importante variable explicativa, dado el peso de los líderes en las organizaciones políticas.

Aunque posteriormente se analizarán los últimos tres periodos presidenciales y las diferentes implicaciones que hubo de ello, aparentemente esta irregularidad cuestiona la estabilidad e institucionalización del sistema de partidos y, en concreto, de la capacidad de las organizaciones partidarias de fidelizar el voto. Los datos referentes al NEP y al NEPp fueron en este sentido, obteniendo una tendencia al alza, incluso dentro de los mismos mandatos presidenciales, como se mostrará posteriormente para el IGP. Los valores que el Perú ha registrado en estas décadas lo sitúan en un nivel medio, aunque de los más altos de la región (Alcántara, 2004: 44). Eso sí, este mismo autor destaca una baja polarización del sistema de partidos.

Esta fragmentación a su vez dificultó la formación de mayorías parlamentarias por parte del Ejecutivo. De igual modo, de esta tendencia se puede interpretar que las modificaciones realizadas en la legislación electoral que buscaron una reducción de partidos con presencia parlamentaria y su estabilización, ha podido fracasar, tal y como muestran los datos y en línea a Tanaka (2006: 4).

Por todo ello, destaca el debate teórico en torno al sistema de partidos peruano. La personalización y peso de los líderes partidarios, así como la inestabilidad de las organizaciones partidarias, ha llevado a muchos autores a considerar al Perú como un país sin partidos. Sin embargo, dado el desempeño de los últimos años, ha llevado a otros a cuestionar esta afirmación. En este sentido se manifiesta Meléndez (2012: 24), quien afirma que el sistema de partidos peruano se encuentra “en un proceso de institucionalización tampoco previsto de acuerdo con los cánones

establecidos”. Resalta ciertos indicadores interesantes para este debate, ya que en los últimos años, a la decreciente volatilidad electoral se ha añadido un

“alto componente ideológico como base de los vínculos políticos, un sistema político legitimado y la formación de identidades políticas. Efectivamente, si predominan las organizaciones personalistas, que son básicamente vehículos electorales de efímera existencia, hechas para la coyuntura electoral y a la medida del cliente, se esperaría la continuidad de altos niveles de volatilidad electoral” (Meléndez, 2012: 8)

Ha de añadirse cierta estabilización en candidaturas electorales, como se ha mostrado en el caso de Toledo, Humala, García y el fujimorismo aunque, eso sí, con irregular desempeño electoral. En todo caso, Luna considera que el sistema de partidos peruano es “inestable y no programático” (2015: 28), enfatizando los lazos personalistas y clientelares entre las organizaciones partidarias y los electores, en contraposición a Meléndez (2012) pero en línea a autores como Mainwaring y Torcal (2006).

Precisamente la elevada volatilidad agregada, aunque tendente a la baja, es un indicador de baja institucionalización del sistema de partidos, siguiendo a Mainwaring y Scully (1995). Resulta interesante que, a pesar de la baja institucionalización del sistema de partidos peruano, los votantes puedan mantener razonablemente información e identificación ideológica con respecto a los partidos políticos que se presentan a las elecciones legislativas, cuestionando la teoría en torno a los efectos de la baja institucionalización del sistema de partidos. En efecto, tomando la definición de estos autores para la medición de la institucionalización del sistema de partidos, el peruano estaría en bajos valores, dada la poca estabilidad y regularidad de los patrones de competición entre las organizaciones partidarias; el escaso enraizamiento de estas organizaciones en la sociedad; su no elevada legitimidad de los partidos ante la sociedad; y la preeminencia de organizaciones partidarias como meros vehículos electorales más que como partidos bien organizados y estructurados a nivel interno (Mainwaring y Scully, 1995). Por ello, aunque autores como Meléndez (2012) advierten de que algunos elementos propios de la institucionalización se encuentran en el caso peruano, en términos generales se trata de un sistema de baja institucionalización, como las investigaciones de Tanaka (2005a y 2006) y Ocampo Corrales y Sparrow Alcázar (2013) atestiguan.

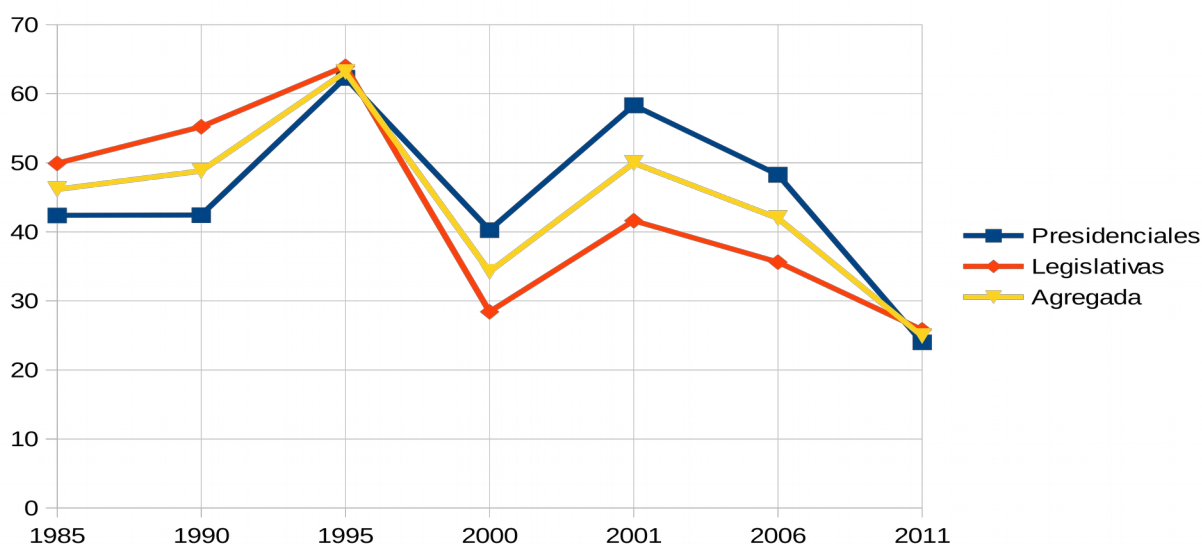
Fernando Tuesta (2008) por su parte, destaca la elevada fragmentación partidaria y la incapacidad de los partidos políticos de agregar intereses ciudadanos, potenciando con ello la

dependencia con respecto a sus líderes (2008: 129). A ello añade los efectos del voto preferencial, como son para este autor las campañas personalistas de los candidatos, el intento en ocasiones de éstos de desmarcarse de su organización partidaria e incluso del cambio de grupo parlamentario una vez en el congreso (*ibídem*).

Todo ello, acompañado de una visión negativa de los ciudadanos hacia los partidos y las instituciones políticas en general, ya que, como han ido mostrando regularmente los estudios de opinión como el Latinobarómetro, el Perú tiende a situarse en las últimas posiciones de confianza hacia las organizaciones partidarias y el congreso (Tanaka y Vera, 2010: 88).

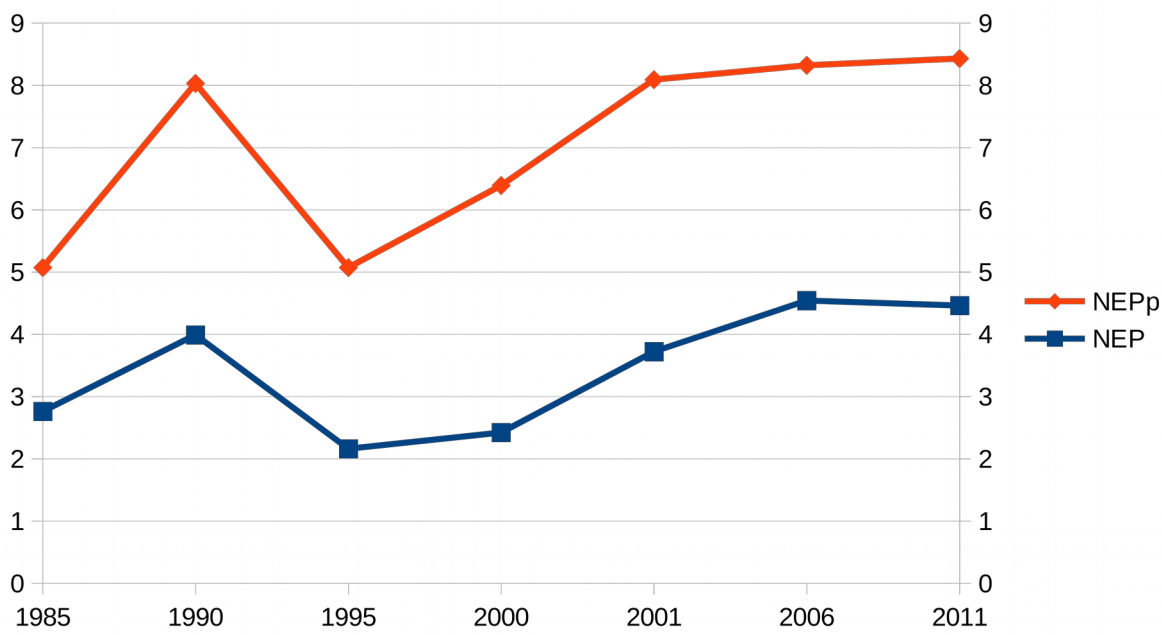
Por último, véanse los siguiente gráficos a modo de ilustración del desempeño del sistema de partidos peruano en los últimos años en cuanto a volatilidad, NEP y NEPp:

Gráfico 5.4.2a: Evolución de la volatilidad en el Perú (1985-2011), se incluye la media de ambas.



Elaboración propia con base a Batlle (s/f).

Gráfico 5.4.2b: Evolución del NEP y NEPp en el Perú (1985-2011)



Elaboración propia con base a Batlle (s/f).

TERCERA PARTE

6 Primer mandato presidencial: Alejandro Toledo (2001-2006)

6.1 Las elecciones generales de 2001

Los comicios de 2001 supusieron un importante cambio del escenario político peruano, dada la consumación del fin del gobierno fujimorista y la vuelta a la institucionalidad democrática (Tanaka, 2005b: 33). En este sentido, los órganos encargados de las elecciones tuvieron una importante tarea de organizar unas elecciones que no estuvieran rodeadas de polémica en torno a su validez, dadas las acusaciones de manipulación que se dieron en las anteriores del año 2000⁶⁶ (Tanaka y Vera, 2010: 96).

Para la realización de estas elecciones, se llevaron a cabo diversas reformas electorales durante el gobierno provisional de Paniagua, destacándose la reducción de firmas necesarias para la inscripción de partidos, mantener la de aquellas organizaciones que ya tuvieran presencia parlamentaria en el congreso electo en 2000 y la conformación de 25 distritos electorales para la elección de los congresistas (Vargas León, 2005: 19).

A este respecto, y como se ha resaltado previamente, Alejandro Toledo llegó a la presidencia del Perú en julio de 2001, luego de obtener el mayor número de votos tanto en la primera vuelta como en la segunda, en la que batió a Alan García. Lo hizo acompañado de Raúl Díez Canseco Terry como vicepresidente primero y de David Waisman como vicepresidente segundo, tras presentarse por tercera ocasión consecutiva. El nivel de competitividad electoral en la primera vuelta se situó en el 10,74%, siendo del 5,42% para la segunda, conformándose un total de ocho candidaturas presidenciales. No obstante, esta diferencia para la primera vuelta fue la menor desde 1990, alcanzando el segundo valor diferencial más bajo desde 1980. De igual modo, es destacable la elevada concentración del voto, ya que entre las tres primeras candidaturas se alcanzó un 86,58% de los sufragios válidos.

Los resultados además confirmaron los sondeos previos, los cuales le daban tanto el porcentaje más alto de votos como la mejor imagen y preferencia entre los ciudadanos (Ortiz de Zárate, 2016:4). En cierto modo, puede decirse que capitalizó el creciente apoyo popular que fue recabando en los años previos, especialmente como principal opositor a Alberto Fujimori, así como la caída en las encuestas de los que “apenas dos años antes parecían los grandes favoritos para el balotaje: Luís Castañeda y Alberto Andrade” (Tanaka, 2005a: 23).

⁶⁶ Recuérdese que para la segunda vuelta de los comicios presidenciales del año 2000, Alejandro Toledo llegó a retirar sus candidatura, aunque los órganos electorales competentes lo rechazaron.

En todo caso, la campaña de la segunda vuelta fue acompañada de diversas polémicas en torno a Toledo, como el no reconocimiento de paternidad de una presunta hija, vacaciones en la República Dominicana o sospechas de corrupción de familiares (Vargas León, 2005: 23), lo que le costó cierto desgaste electoral y que las diferencias en estimación de voto, se estrecharan (Carrión, 2001: 9).

Con respecto a la primera vuelta, debe destacarse el ajustado resultado entre las candidaturas de Alan García y Lourdes Flores, quedando segundo y tercera respectivamente, pero separados por menos de un punto y medio porcentual de los votos válidos. Este hecho fue sorprendente, ya que las encuestadoras dieron continuadamente un segundo puesto a Lourdes Flores en detrimento de Alan García, quien tendía a situarse a una distancia de entre 3 y 10 puntos, aunque con una tendencia progresivamente a disminuir la brecha entre ambos (Vargas León, 2005: 17).

En efecto, es destacable la vuelta de Alan García como candidato presidencial y el gran resultado que obtuvo, luego de una década de ausencia. El ex presidente vivió asilado en el extranjero durante casi toda la década de los años 90, acusado en varias ocasiones de corrupción por hechos realizados durante su primer mandato. Volvió poco antes de los comicios, tiempo que coincidió con la decisión del Tribunal Supremo de que sus causas prescribieron (Carrión, 2001: 10).

A ello hay que sumar el mal desempeño económico que se dio durante su gobierno y la mala imagen que le acompañó a su salida de la presidencia. Como señala Paramio (2002: 14) a este respecto, supuso una “clara demostración de la importancia del arraigo de una estructura partidaria, sin la que sería inexplicable que Alan García lograra el 26% (...) No puede atribuirse sólo a su propia habilidad política —bastante indiscutible— sino que revela la importancia de contar con estructuras políticas”. En relación a su programa electoral, trató de alejar la imagen izquierdista que dominó su primer mandato presidencial, asegurando continuidad en la política económica y llevando a cabo reuniones con empresarios y miembros de organismos internacionales (Carrión, 2001: 7). El partido trató de centrarse ideológicamente.

De igual modo, ha de resaltarse la ausencia de una candidatura fujimorista de fuerte apoyo electoral, ya que el ex ministro de economía Carlos Boloña Behr apenas alcanzó un 1,69% de los votos válidos. La repentina debacle de la década fujimorista y el gran dominio personalista del ex presidente sobre su organización partidaria fueron quizá elementos que dificultaron la articulación de una fórmula presidencial competitiva en estos comicios. De este modo, el fujimorismo sin Alberto Fujimori como candidato no parecía presentarse como una propuesta electoral atractiva.

En cuanto al posicionamiento para una segunda vuelta de las candidaturas que no lograron llegar al balotaje, Unidad Nacional, liderada por Lourdes Flores no apoyó a ninguno de los dos contendientes. El FIM apoyó a Toledo, lo que le otorgó posteriormente un apoyo importante tanto en el Congreso como en el Ejecutivo, siendo su líder y candidato presidencial Fernando Olivera ejemplo de ello al ocupar dos carteras ministeriales y un puesto de embajador en España en la segunda mitad del mandato de Toledo. Fernando Olivera por cierto, fue quien sacó a la luz los mencionados vladivideos que aceleraron el colapso del gobierno fujimorista. También es resaltable que no hubiera candidatos *outsiders* o sin pasado político entre los primeros puestos, hecho que destacó en los siguientes comicios de 2011 y en los pasados de 1990. La izquierda, UPP y AP no presentaron candidatura presidencial, aunque sí para el Congreso.

A pesar de la muy elevada volatilidad presidencial (62,10%; Batlle, s/f), lo cierto es que las organizaciones partidarias mostraron cierto continuismo, dada su trayectoria en el pasado. Cuestión diferente sería la de los candidatos, pues únicamente Toledo repetía como contendiente, siendo éste su tercer intento de llegar a la presidencia. No obstante, la salida de Fujimori de la política dejó de lado el principal clivaje de los dos comicios previos (1995 y 2000): el eje fujimorismo – anti fujimorismo (Carrión, 2001: 2). A continuación la siguiente tabla muestra los resultados de la primera y segunda vuelta presidencial:

Tabla 6.1a: Resultados primera y segunda vuelta elecciones generales de 2001.

Candidato	Porcentaje	Votos Válidos	Segunda vuelta: % votos	Segunda vuelta: votos válidos
Alejandro Toledo	36,51%	3.871.167	52,71%	5.548.556
Alan García	25,77%	2.732.857	47,29%	5.548.556
Lourdes Flores Nano	24,30%	2.576.653		
Fernando Olivera	9,84%	1.044.207		
Carlos Boloña	1,69%	179.243		
Ciro Gálvez Herrera	0,80%	85.436		
Marco Antonio Arrunátegui	0,74%	79.077		
Ricardo Noriega	0,31%	33.080		

Elaboración propia con base al Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

Por parte de los resultados legislativos, como novedad se pasó del distrito electoral único a 24 distritos electorales múltiples, uno por cada departamento más Madre de Dios y bajo una

fórmula proporcional con voto preferencial. El peso de los distritos en cuanto a reparto de escaños distó de los 35 de Lima y extranjero a 1 del amazónico Madre de Dios. Salvo La Libertad y el capitalino, todos los demás se situaron por debajo de los 7 escaños, lo que dificultó la proporcionalidad del reparto para los miembros del Legislativo. Se presentaron un total de 13 organizaciones políticas diferentes, de las que 11 obtuvieron representación. Ninguna de ellas logró diputados por todos los distritos electorales.

Hay que destacar que casi dos tercios de los congresistas llegaban a la cámara baja por primera vez (76 de 120; Vargas León, 2005: 20) y que de los 71 de los que se postulaban para su reelección, 41 lo hicieron bajo una agrupación política distinta, principalmente por parte de candidatos cercanos anteriormente al fujimorismo (Vargas León, 2005: 22). Esta tasa de congresistas reelectos fue a su vez de las más bajas de la región (Campos, 2013: 10). Además, a esta renovación parcial de la cámara baja se le puede contrastar la relativa a las candidaturas presidenciales, ya que con respecto a las del año 2000, las cinco planchas partidarias más votadas presentaron nuevos contendientes.

La primera fuerza política fue PP, fundada a mediados de los años 90 y que puede ubicarse en el centro-izquierda. Su presidente, cofundador y principal figura del momento -y hasta 2016- fue el nuevo Presidente de la República, Toledo. Alcanzó 45 curules y un notable incremento con respecto a las elecciones generales del año 2000 (+16). Éste número supuso entonces un 37% del total de congresistas de la cámara baja, aunque obtuvo un 26,32% de los sufragios.

Un dato importante a resaltar es la renovación de las listas de este partido en relación a las elecciones de un año antes, ya que de los 120 que se presentaron en el año 2000, solo 33 lo volvieron a hacer (Corvetto, 2014: 199-200). Además, un tercio de sus congresistas electos eran invitados y de los 45, 21 lo hicieron por voto preferencial (*Ibídem*). Asimismo, PP contaba con una organización interna precaria, escasa calidad técnica en sus cuadros y pocos recursos, características compartidas con los demás partidos, salvo por el APRA, en opinión de Tanaka (2005a: 113). De igual modos, en aquellos momentos varios cargos importantes llegaron apenas meses antes de los comicios y su penetración territorial era escasa, como Seifert Bonifaz (2014: 66-67) y Tanaka (2005a: 30-31) señalan. A ello súmese una débil disciplina de partido (Tanaka, 2005a: 28).

No obstante, y en relación a otros países de la región, esta minoría del oficialismo no fue ni mucho menos infrecuente, siendo ejemplo de ello Vicente Fox, quien logró aproximadamente un 38% de legisladores para su partido en ambas cámaras en el año 2000, aunque por detrás del PRI.

Por contra, en el caso chileno el oficialismo obtuvo una ligera mayoría absoluta en ambas cámaras, aunque reunida bajo una coalición de varios partidos en las elecciones parlamentarias de 2001.

Tras PP, se situaron el APRA con 28 escaños y Unidad Nacional (UN en adelante), con 17, coalición partidaria creada *ad hoc* para las elecciones y que aglutinaba a diversas fuerzas conservadoras, como el PPC, Solidaridad Nacional y Cambio Radical. Su líder partidaria fue la candidata presidencial Lourdes Flores, quien en todo caso logró mayores porcentajes de voto en la elección presidencial (24,30%) que los obtenidos por el conjunto de sus candidatos al congreso (13,80%). Esta evidencia se refuerza al comparar la diferencia de resultados de la primera vuelta entre Alan García y Lourdes Flores (+1,44% en favor del primero) con los referentes a la elección de congresistas: +5,91% entre ambas formaciones. Esta divergencia además se vio agravada al transformar votos en escaños, como se mostrará posteriormente.

El FIM por su parte repitió la ubicación de su líder en la contienda presidencial, colocándose cuarto con 11 escaños, aunque se configuró como un primer aliado del oficialismo en los inicios del mandato de Toledo. Fue seguido de UPP (6), AP (3) y Cambio 90 (3), el cual para estas elecciones se presentó en solitario. Subráyese el caso de UPP, ya que su líder de bancada fue Valentín Paniagua y, a pesar de llevar a cabo un breve gobierno reformista y de consenso (Tanaka, 2005a: 29), el electorado le dio escasos apoyos para el Congreso⁶⁷. Por otro lado, los escaños obtenidos por Cambio 90 contrastan con los logrados en el año 2000 por las candidaturas fujimoristas al Congreso: 52, lo que reflejó la elevada volatilidad de estos comicios y el significativo cambio en el sistema de partidos. Claramente denotó de igual manera la debilidad del fujimorismo en estos momentos⁶⁸.

Esto se tradujo en un NEPp de 4,37 y un NEP de 3.94⁶⁹. El sistema de partidos transitó a un multipartidismo moderado, desde el sistema de partido hegemónico de los años previos (Tuesta, 2005b: 183).

En relación a los partidos y sus programas electorales, puede decirse que al menos las principales formaciones apoyaban la política económica seguida durante el gobierno de Fujimori. Esto es, la economía de mercado y la apuesta por un reducido rol del Estado en la economía. Sería

⁶⁷ Estos resultados sin embargo no se alejaban en exceso de los obtenidos en las elecciones del año 2000, ya que la candidatura presidencial de Víctor Andrés García Belaúnde (UPP) recibió el 0,41% y para las legislativas, el 2,44%.

⁶⁸ A ello se podría añadir el escaño obtenido por Solución Popular, ya que defendió el legado del fujimorismo. En todo caso, dado su escaso resultado, no altera en exceso la fuerte bajada electoral.

⁶⁹ Cálculo propio considerando a las agrupaciones que lograron escaño en las elecciones legislativas de 2001 así como la conformación de los grupos parlamentarios a inicios del primer período parlamentario. La ruptura de varias coaliciones desde un primer momento, explica que el NEPp sea más elevado que el del NEP.

el caso de PP, APRA, FIM y UN.

Con respecto al aprismo, y a pesar de que en el pasado se caracterizó por un perfil izquierdista, logró atraer a gran parte de los ex votantes del fujimorismo en la segunda vuelta, ayudado posiblemente por la labor opositora de Toledo en los años previos (Carrión, 2001: 11). Para la primera vuelta, aparentemente este voto se diversificó, siendo la candidatura de Lourdes Flores la más probable receptora de dichos electores, por mucho que la ambigüedad ideológica de su propuesta fuera evidente: su vicepresidente primero era un sindicalista afiliado al Partido Comunista Peruano y el vicepresidente segundo un economista y profesor en escuelas de negocios.

En cuanto al nivel de ingresos, García por su parte logró atraer moderadamente voto de clases bajas para la segunda vuelta, a diferencia de Toledo, quien mostró mayores dificultades a pesar de presentarse como el “candidato cholo” (Carrión, 2001: 13). El voto de las clases altas se repartió en primera vuelta entre Toledo y Lourdes Flores, siendo el primero el principal receptor para la segunda vuelta. Finalmente, la campaña electoral y los discursos de los partidos se centraron más en ataques personales que en cuestiones ideológicas y programáticas (Carrión, 2001: 13).

En relación al perfil de los partidos con presencia parlamentaria, las bases de datos sobre las Élités Parlamentarias de América Latina (PELA) de la Universidad de Salamanca arrojan importante información al respecto. Con base a la auto-ubicación ideológica de los congresistas y la que ellos establecen de los partidos, incluyendo el propio, se daba una interesante diferencia. En este sentido, mientras los congresistas consultados tendían a situar a su partido en la izquierda o centro-izquierda, escoraban marcadamente al centro a las demás formaciones (Estudio 31; preguntas 17, 67 y 68). Así, el APRA recogía un valor de 4,34; PP de 6,12; el FIM 6,56 y UN 8,33 por los demás congresistas. Sin embargo, los diputados consultados ubicaban a su formación en 3,82 (APRA); 5,32 (PP); 4,83 (FIM) y 6 (UN).

Esta ubicación ideológica guarda similitudes con otros estudios que se han realizado al respecto, como por ejemplo la investigación de Sulmont (2015), la cual se centró en encuestas de opinión a ciudadanos. Sus resultados situaron al APRA en un valor de 4, a PP en 5, FIM en 6 y Unidad Nacional en 7, con una baja polarización para estos comicios para Sulmont (2015: 7-11): 0,22 aunque más elevada para Santos, Pérez-Liñán y García Montero (2014: 521): 0,58. Asimismo, destacó un dato que igualmente se podría revelar al cotejar estos valores con el PELA: los electores situaban a las formaciones políticas más a la izquierda de como lo hacían los propios congresistas, especialmente a aquellos más derechistas (Sulmont, 2015: 15). Por último, con base a las

investigaciones de Jones (2005), el sistema de partidos peruano, además de mostrar el mayor índice de volatilidad de la región (legislativa y presidencial), se ubicó entre los últimos puestos en institucionalización.

En cuanto a los congresistas, el PELA revela que mostraron muy bajos valores de confianza en las propias organizaciones partidarias (pregunta 7), hecho acorde en todo caso con las opiniones dominantes en la sociedad (Latinobarómetro, 2002). Otro dato sorprendente es la mayor simpatía que recababa el parlamentarismo como forma de gobierno en detrimento del presidencialismo (PELA; preguntas 11 y 12), así como la auto-ubicación ideológica de los diputados: 4,77 sobre 10 (pregunta 67; PELA).

Por último, el Latinobarómetro muestra diferencias sustanciales en cuanto a la valoración que la ciudadanía hizo con respecto a las principales instituciones del Estado. Si bien, como se ha comentado, mantenían bajas puntuaciones los partidos (11%); la presidencia, el congreso y el poder judicial se situaban en igualmente puntuaciones similares, ya que para el año 2003 éstas fueron del 24%, 17% y 20% respectivamente (Corporación Latinobarómetro, 2011: 19). Resultados cercanos pueden encontrarse para todo el período 2001-2016. La siguiente tabla resume los resultados para el Congreso así como las diferencias de escaños con respecto al año 2000:

Tabla 6.1.b: Resultados por escaños, elecciones legislativas de 2001

Organización Partidaria	Número de escaños (sobre 120)	Diferencia con legislatura previa
Perú Posible	45	+16
Partido Aprista Peruano	28	+22
Unidad Nacional	17	Nuevo
Frente Independiente Moralizador	11	+2
Unión Por el Perú	6	+3
Somos Perú - Causa Democrát.	4	Nuevo
Acción Popular	3	-1
Cambio 90	3	Nuevo*
Otros partidos**	3	- 61

Elaboración propia con base al Jurado Nacional de Elecciones (JNE). *Cambio 90 en los comicios de 2000 se presentó dentro de la candidatura de Fujimori, Perú 2000, que alcanzó 52 escaños. ** Solución Popular, Todos por la Victoria y Renacimiento Andino lograron un escaño cada uno de ellos.

6.2 El Ejecutivo

Entre el 28 de julio de 2001 y el 28 de julio de 2006 Alejandro Toledo fue el Presidente de la República del Perú. Lo hizo bajo un discurso democratizador y rupturista con el pasado fujimorista, reforzando esta intencionalidad con “la gestación de la Carta Democrática Interamericana, aprobada en Lima el 11 de septiembre de 2001 por los países de la OEA” (Legler, 2003: 66).

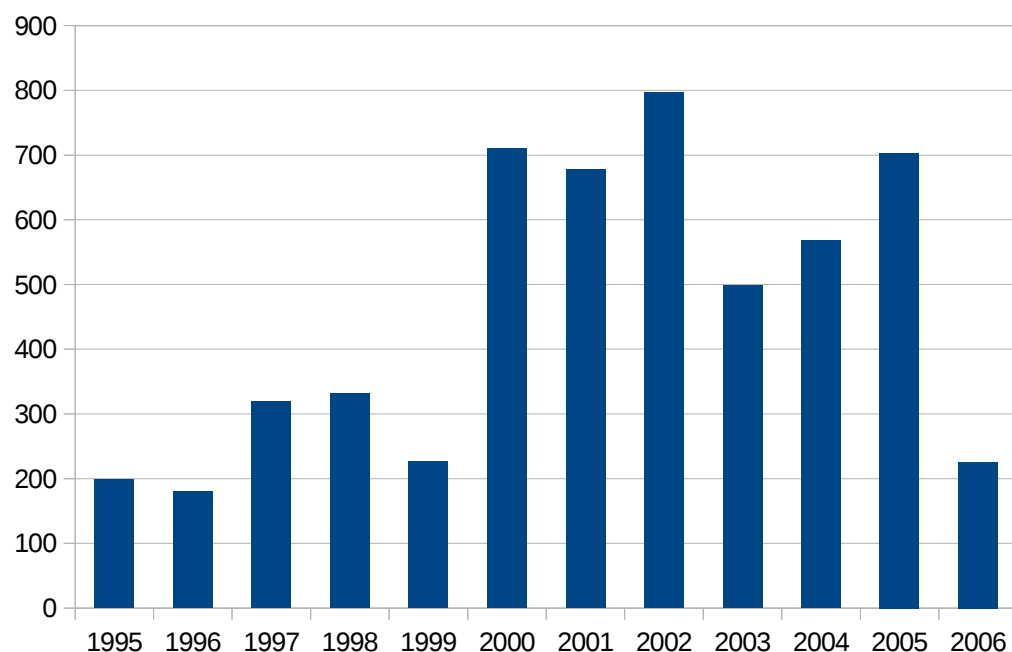
6.2.1 *Su membresía*

Dispuso de un gobierno formado por 18 ministerios de inicio, que se fueron reduciendo tras una primera reforma en 2002 y sucesivas crisis de gabinete. A ello le acompañaron un Primer Ministro o PCM más la vicepresidencia, siendo ambas instituciones igualmente inestables en su membresía.

En efecto, una de las principales características que ha de destacarse de los gobiernos de Toledo fue precisamente la elevada frecuencia de los cambios. Por ejemplo, cada ministerio tuvo de media un titular diferente cada 12 meses, situación similar para los PCM. El Ministerio del Interior contó con siete titulares para el quinquenio presidencial; Trabajo y Promoción del Empleo, Mujer y Desarrollo Social y Justicia seis cada uno de ellos; mientras que Economía y Finanzas, Relaciones Exteriores, y Agricultura, cinco. De hecho, de los ministerios que mantuvieron su existencia durante este período y no fueron integrados en otros, sólo Comercio Exterior y Turismo, así como Vivienda, Construcción y Saneamiento contaron con menos de tres distintos titulares, siendo en ambos casos, dos (y bajo una duración total de 2 años como ministerios). En el total del período hubo 71 ministros, aunque algunos tuvieron distintas carteras, caso de Pedro Pablo Kuczynski. Todo ello, recuérdese, para 18 ministerios en el primer año de gobierno, momento tras el que se se redujeron éstos a 15, por lo que da idea de la magnitud de la inestabilidad.

Con respecto a los PCM, cinco fueron los premieres que nombró Toledo, teniendo una duración media también de 12 meses en el cargo. Esta inestabilidad, como se verá a continuación estuvo influenciada por la debilidad partidaria, el cuestionable manejo de crisis políticas y la utilización de los gabinetes como herramienta por parte del Presidente de la República para mejorar sus imagen. En todo caso, algunos aspectos coyunturales no fueron positivos a los intereses del Ejecutivo, como puede verse del siguiente gráfico sobre la protesta social en el país:

Gráfico 6.2.1a: Protestas por año en el Perú:



Fuente: Tanaka y Garay (2009: 60)

El primero de los PCM fue Roberto Dañino Zapata (28 de julio de 2001 - 11 de julio de 2002), con un perfil liberal, una larga carrera en Estados Unidos y sin afiliación partidaria, aunque durante el segundo gobierno de Belaúnde (1980-1985) fue Secretario General del Ministerio de Economía, Finanzas y Comercio. De su gestión como premier debe destacarse su protagonismo en el inicio del diseño y lanzamiento del Acuerdo Nacional, plataforma que reunió a diversas formaciones políticas, empresariales y de la sociedad civil con vistas a elaborar un planeamiento a largo plazo en diversas cuestiones, especialmente en calidad democrática, economía y modernización de la administración (Acuerdo, 2002). Sin embargo, que no fueran vinculantes ha hecho que posteriormente la mayoría de los acuerdos no se hayan llegado a materializar, teniendo básicamente una “fuerza moral” (Roncagliolo, 2011).

Otra de sus principales gestiones residió en su defensa de un tratado de libre comercio con Estados Unidos, lo que se materializaría empero, años después⁷⁰. Precisamente la economía fue importante durante estos primeros meses de gobierno, ya que Toledo anunció una revisión de las principales cuentas macroeconómicas a la baja, así como de una desaceleración económica, lo que comenzó a desgastar su imagen (Ortiz de Zárate, 2016).

⁷⁰ Tras su firma en 2006 y su ratificación por cada parte (28 de junio de 2006, Perú; 4 de diciembre de 2007 Estados Unidos) y su puesta en marcha el 1 de febrero de 2009.

Dañino Zapata contó en un principio con simpatías por parte de las fuerzas conservadoras en la cámara, caso de UN y del FIM (en menor medida), pero no así del centro izquierda, como el aprismo. Sin embargo, su perfil no político y su discurso poco duro ante la oposición le trajeron críticas desde el propio PP (Patriau, 2003), además de que el gabinete conformado guardaba poca relación con la bancada oficialista e, incluso, con el plan de gobierno propuesto por PP en la campaña electoral, donde su principal redactor, “Eduardo McBride, pasó a ser una figura marginal dentro de la toma de decisiones una vez instalado el gobierno” (Tanaka, 2005a: 29).

Súmese que un importante atentado de Sendero Luminoso en marzo de 2002 ante la embajada de Estados Unidos así como las especulaciones de corrupción de familiares de Toledo, fueron minando la popularidad del Ejecutivo, incluido el Presidente de la República. Por ejemplo, en las fechas del cese de su primer gabinete, la popularidad de Toledo se situaba en torno al 15,7% (Tanaka, 2005a: 30). No obstante, el detonante de la crisis de gobierno fue la gran protesta social en los departamentos de Arequipa y Tacna por los planes de privatización de las empresas eléctricas de la zona, lo que derivó en la declaración de emergencia, la extensión del conflicto a otros rincones del país -incluida Lima- y la posterior cancelación de la privatización, terminando con el cese del ministro Rospigliosi (Interior). Poco después, Toledo optó por una crisis total de gabinete, removiendo al premier.

Su salida fue acompañada de varios ministros, como Diego García-Sayán (Relaciones Exteriores), Cecilia Blondet Montero (Mujer y Desarrollo Social), Pedro Pablo Kuczynski (Economía y Finanzas), Luis Chang Reyes (Transportes y Comunicaciones), Nicolás Lynch Gamero (Educación), Fernando Olivera Vega (Justicia), Carlos Bruce (Presidencia), Javier Reátegui Rosselló (Pesca) y Raúl Diez Canseco (Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales). El resto de ministros continuó en su cargo, aunque se crearon los ministerios de Vivienda, Producción, Comercio Exterior y Turismo. Por contra, Presidencia, Pesca e Industria desaparecieron como ministerios.

Le sucedió en el cargo Luis Solari de la Fuente para el período del 21 de julio de 2002 al 29 de junio de 2003. Al contrario que su predecesor, sí tenía un perfil partidario, al ser uno de los cofundadores de PP en 1994 y con un papel destacado desde entonces, tanto en esta organización partidaria -como secretario general- como en el Congreso -fue candidato a su presidencia en el año 2000. El mayor carácter político del nuevo gabinete no fue casualidad, ya que, además de tratar de acercar el Ejecutivo a su bancada, en noviembre de 2002 hubo elecciones sub-nacionales y el líder del FIM (Fernando Olivera) dejó también su cartera. Asimismo, Solari era más cercano al aprismo

que su predecesor (Ortiz de Zárate, 2016: 10), aunque esto finalmente no se tradujo en un cambio de socio partidario en el Ejecutivo.

Su nombramiento vino tras dejar su cargo de Ministro de Salud durante el primer año de Toledo. De entre sus principales gestiones, destacan el desarrollo del Acuerdo Nacional y el nuevo intento de descentralización del país, luego del paréntesis que supuso el fujimorismo.

Por ejemplo, en 2002 se llevaron a cabo elecciones subnacionales, hecho que no sucedía desde 1988 y donde PP obtuvo resultados discretos, ya que PP alcanzó apenas “un 13% en la elección regional, y solo un 8% en la provincial y 7% en la distrital” (Tanaka, 2005a: 38). Véase la siguiente tabla a modo de muestra:

Tabla 6.2.1.a: Porcentaje de voto y cargos obtenidos en las elecciones subnacionales de 2002.

Partido	Regiones		Provincias		Distritos	
	% de voto	Presidentes	% de voto	Alcaldes	% de voto	Alcaldes
Listas independientes	22	7	29	88	30	692
Otros partidos	28	4	18	30	20	295
APRA	22	12	12	33	13	187
PP	13	1	8	11	7	185
Unidad Nacional	9	0	18	13	15	134
Somos Perú	6	1	15	19	15	141
Total	100	25	100	194	100	1634

Fuente: Elaboración propia con base a ONPE.

Asimismo, le caracterizó una política conservadora y poco dialogante en el interior del Consejo de Ministros y con su bancada en el Congreso (Patriau, 2003). Las crecientes protestas sociales por todo el país en mayo de 2003 que terminaron con la declaración del estado de emergencia por treinta días, supusieron a la postre su fin como PCM, aunque tras el cese prosiguió con su carrera política, siendo diputado en el Congreso y presidente de la Comisión de Economía e Inteligencia Financiera.

A su salida le acompañaron Álvaro Quijandría Salmón (Agricultura), Fernando Villarán de la Puente (Trabajo y Promoción del Empleo), Ana María Romero-Lozada Lauezzari (Mujer y Desarrollo Social), Javier Reátegui Roselló (Transporte y Comunicaciones), Eduardo Iriarte Jiménez (Producción), Fernando Carbone Campoverde (Salud) y Gerardo Ayzanoa del Carpio

(Educación). A ellos han de sumarse Jaime Quijandría Salmón (Energía y Minas), Alberto Sanabria Ortiz (Interior) y Javier Silva Ruete (Economía y Finanzas), quienes lo hicieron unas semanas después. La aprobación de Toledo en aquellos instantes se situaba en torno al 11%, siendo acompañada además de varias huelgas y protestas contra su gobierno (Ortiz de Zárate, 2016: 11).

Beatriz Merino Lucero fue la tercera primera ministra de Toledo, aunque solo por unos meses: del 29 de junio de 2003 al 12 de diciembre de ese mismo año y tras el rechazo de Luís Bedoya de asumir la presidencia (Ortiz de Zárate, 2016: 11). Fue la primera mujer en desempeñar este cargo, llegó como independiente aunque con un pasado en diferentes partidos, caso del Fredemo que Vargas Llosa lideró en 1990 y posteriormente el FIM y Somos Perú. Renunció a su puesto al considerar que no contaba con el apoyo de su bancada, ni de Toledo ni de aliados como el FIM. Tras ella, abandonaron igualmente diversos ministros: Allan Wagner Tizón (Relaciones Exteriores), Aurelio Loret de Mola Bohme (Defensa), Francisco Gonzales García (Agricultura) y Ana Elena Townsend Diez-Canseco (Mujer y Desarrollo Social).

Carlos Ferrero Costa le relevó en el puesto, ocupándolo desde el 15 de diciembre de 2003 al 15 de agosto de 2005. Miembro de PP, congresista desde 1992 y candidato como primer vicepresidente en las elecciones del año 2000 por este mismo partido. Fue asimismo Presidente del Congreso durante el mandato interino de Paniagua y en el de Toledo (desde el 22 de noviembre del año 2000 al 26 de julio de 2003). Sin embargo, su gabinete fue eminentemente tecnocrático y con escasa presencia del FIM (sólo dos carteras), aunque por decisión de este mismo partido (Ortiz de Zárate, 2016: 12). La tensión entre miembros de los partidos e independientes continuó, generándose una “lógica en la que Perú Posible jugó en la práctica a sabotear o limitar las iniciativas de los ministros independientes, a tal punto que muchos de ellos señalaron que los principales obstáculos a su gestión no provenían de la oposición al gobierno, sino del propio partido de gobierno” (Tanaka, 2005a: 31).

Durante su período siguió una creciente ola de protestas hacia el ejecutivo, a lo hay que sumar la huelga general del 15 de julio de 2004 y las dimisiones de algunos ministros por casos de corrupción o ilegalidades, como la renuncia del ministro de Agricultura por la regencia de familiares directos de un prostíbulo en Trujillo donde trabajaban menores de edad. Toledo igualmente se vio envuelto en denuncias de corrupción, pues uno de sus hermanos “fue denunciado por la fiscalía anticorrupción por haber, presuntamente también, hecho valer su apellido en la concesión por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) a una empresa a él vinculada” (Ortiz de Zárate, 2016: 13).

Además, Fernando Rospigliosi (ministro de Interior) fue apartado de su cargo por moción de censura el 5 de mayo por los incidentes ocurrido en la ciudad de Ilo, fronteriza con Bolivia y que vivió semanas de protestas y asesinatos a consecuencia de acusaciones de corrupción hacia el alcalde⁷¹. La acción prosperó ya que tanto el FIM como el propio PP la secundaron parcialmente.

Uno de los momentos más críticos de este período se produjo el 1 de enero de 2005, cuando un grupo de militares, dirigidos por Antauro Humala Tasso -hermano del que sería presidente años después-, tomó una comisaría en Andahuaylas. Aunque superada esta crisis, el entonces ministro de Interior tuvo que renunciar, dado que no se trató de un hecho aislado ni desconocido, pues se basaban en una ideología y movimiento conocidos por los cuerpos de seguridad del Estado (etnocacerismo). Este cese no impidió la presentación de dos mociones de censura, ambas fracasadas pero que evidenciaban cierta debilidad del Ejecutivo.

Esta situación se vio agravada por las acusaciones de falsificación de firmas por parte de PP para su registro como partido entre 1997 y 1998, hecho que motivó una comisión de investigación que salió adelante y que acusó directamente a Toledo y su hermana de estar implicados. Afortunadamente para él, el 20 de mayo de 2005 no prosperó la petición de juicio político.

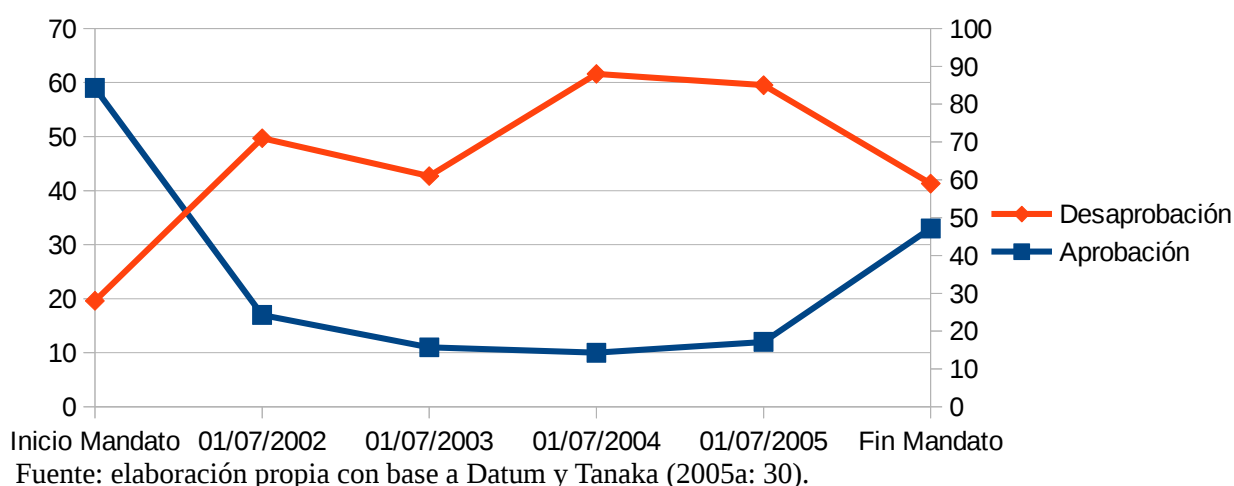
La cuarta crisis de gabinete se precipitó a raíz de la propuesta por parte de Toledo de nombrar al líder del FIM en el Congreso, Fernando Olivera, como ministro de Asuntos Exteriores. Este hecho motivó un enfrentamiento con el entonces premier y de una parte de PP y de su principal aliado en la cámara baja, presentando su dimisión y, con ello, la renuncia de todos los ministros. Muestra de ello, Fernando Olivera sólo estuvo en el cargo dos semanas (del 11 al 16 de agosto de 2005), ya que se aventuraba el rechazo del Congreso a su nombramiento. En estos momentos, la popularidad de Toledo se situaba en torno al 7% (Ortiz de Zárate, 2016: 13). Su salida vino acompañada de la de varios ministros: Roberto Chiabra León (Defensa), Carlos Bruce Montes (Vivienda, Construcción y Saneamiento), Félix Murazzo Carrillo (Interior) y Eduardo Salhuana Cavides (Justicia).

Pedro Pablo Kuczynski le sustituye en el cargo, siendo además el último PCM de Toledo y suponiendo su vuelta al Ejecutivo. Estuvo algo menos de un año: del 16 de agosto de 2005 al 28 de julio de 2006. Tenía un perfil técnico como economista y con una larga trayectoria en el extranjero, aunque ya desde el primer gobierno de Belaunde ostentó diversos cargos públicos: presidencia del

⁷¹ Rospigliosi fue Ministro de Interior entre 28 de julio de 2001 y el 21 de julio de 2002, pero volvió a este mismo cargo el 25 de julio de 2003. Durante esos dos años, hubo otros dos ministros, Gino Costa Santolalla y Alberto Sanabria Ortiz.

Banco Central, Ministro de Energía y Minas y de Economía y Finanzas con Toledo (del 28 de julio de 2001 al 11 de julio de 2002 y del 16 de febrero de 2004 al 16 de agosto de 2005). Kuczynski mantenía una imagen razonablemente positiva ante la ciudadanía, hecho que ayudó a mejorar la imagen del Ejecutivo en general y de Toledo en concreto. Véase a este respecto la evolución de la popularidad de Toledo a lo largo de su mandato:

Gráfico 6.1.2b: Evolución de popularidad de Toledo durante su presidencia.



Por otro lado, hay que resaltar varios puntos en relación a los gobiernos de Toledo. Con respecto a la elevada inestabilidad en el cargo de los primeros ministros, debe subrayarse que su salida implicó igualmente la de todos los ministros, aunque algunos de ellos se mantuvieron en los posteriores gabinetes. Asimismo, las razones de estos ceses fueron múltiples, pero especialmente destacaron las bajas valoraciones del Ejecutivo ante la sociedad, incluido el Presidente de la República; el escaso apoyo partidario que tuvieron la mayoría de los primeros ministros; la poca eficacia que mostró el gabinete para solucionar las crisis políticas que se fueron sucediendo durante el quinquenio; y la utilización por parte de Toledo de los PCM y sus ministros como recambios ante pérdidas de popularidad. De hecho, durante la segunda mitad de su mandato se especuló con la posibilidad de que Toledo dejara su cargo por el escaso apoyo y simpatías que despertaba tanto en el Congreso como en la sociedad. Fue pues, una muestra de debilidad política.

Asimismo, en la conformación de los gabinetes, hubo una predominancia de ministros independientes, hecho similar en lo que respecta a los PCM. Algunos autores como Tanaka (2005a) han sostenido que este hecho se debió principalmente a dos razones: escasa estructuración de su partido y baja calidad técnica de sus miembros y, en segundo lugar, bajas valoraciones de la clase política en general en la sociedad. Ello deparó un enfrentamiento en ocasiones público entre PP y

algunos ministros independientes, haciendo que el propio Toledo tuviera que actuar en ocasiones como árbitro (Tanaka, 2005a: 31). Ejemplo de ello, este autor afirma que la salida de Merino Lucero se debió por un enfrentamiento que tuvo directamente contra PP y el FIM, agravado por la alta popularidad que ella ostentaba (54%) a diferencia de Toledo (11%), y no por una dimisión voluntaria de ella misma (Tanaka, 2005a: 32).

Otra característica a destacar de este período fue la inexistencia de mociones de censura desde el Congreso que propiciaran estos ceses. Efectivamente, salvo en el caso de Fernando Rospigliosi, quien fue depuesto de su cargo como ministro de Interior el 7 de mayo de 2004 por una moción de censura, los demás lo fueron por decisión directamente presidencial o bien por dudas de los ministros de superar mociones de censura que algunas bancadas querían presentar. Ello, recuérdese, le inhabilitaba para disolver el Congreso, aunque la debilidad del Ejecutivo en términos de popularidad habría condicionado posiblemente esta acción.

Esta inestabilidad además se vio igualmente en la vicepresidencia, dado que el primer vicepresidente, Raúl Díez Canseco, renunció el 30 de enero de 2004 tras acusaciones de corrupción. Hasta el final del mandato de Toledo, David Waisman fue el único vicepresidente. A ello súmese que la alianza entre el FIM y PP tuvo ciertos altibajos, ya que si bien en el Legislativo fue razonablemente estable, no fue así en el Ejecutivo. Ejemplo de ello fue la predominancia de independientes y la entrada y salida de miembros del FIM⁷², especialmente en el caso del líder de este partido: Fernando Olivera. En todo caso, a la limitada mayoría que albergaba el oficialismo en la cámara baja, y la inestabilidad que el acompañó (en el Ejecutivo y en el Legislativo), se le debe añadir “una oposición fragmentada que también es presa de la crisis de legitimidad del sistema, lo que en conjunto configura una crisis de gobernabilidad” (Tanaka, 2005a: 42). Por último, véase un resumen de los PCM y sus principales características:

Tabla 6.2.1b: Presidentes del Consejo de Ministros durante el gobierno de Alejandro Toledo

Nombre	Duración en el cargo	Afiliación partidaria*	Forma de salida
Roberto Dañino Zapata	11 meses y medio	No.	Cesado
Luis Solari de la Fuente	11 meses y 1 semana	Sí, PP.	Cesado
Beatriz Merino Lucero	5 meses y medio	No.	Dimisión
Carlos Ferrero Costa	1 año y 4 meses	Sí, PP.	Dimisión
Pedro Pablo Kuczynski	11 meses y dos semana	No.	fin mandato de Toledo

Fuente: elaboración propia con base a la Presidencia del Consejo de Ministros. * Al momento de asumir el cargo.

⁷² Este partido mantuvo durante el quinquenio las carteras de Justicia, Transportes y Producción.

6.3 El Congreso

Ahora bien ¿se trasladó esta inestabilidad y debilidad del Ejecutivo en su relación con el Congreso? Como se ha comentado en el epígrafe previo, la inestabilidad del gobierno fue elevada, lo cual vino motivado por diversos factores, posiblemente relacionados con la variable partidaria.

6.3.1 Grupos parlamentarios y membresía de los principales órganos del Congreso.

Resulta interesante mostrar la evolución de los grupos parlamentarios en el Congreso y, sobre todo, el menguante número de integrantes que vivieron las principales bancadas del Legislativo, salvo una importante excepción: el APRA. En efecto, a lo largo del período 2001-2006 la formación liderada por Alan García mostró un nivel de cohesión destacable en la cámara, como se puede apreciar en la siguiente tabla:

Tabla 6.3.1a: Evolución de los Grupos Parlamentarios entre 2001 y 2006

Grupo Parlamentario	Elecciones julio 2001	Escaños 2001	Escaños junio 2006
Perú Posible	45	47*	32
APRA	28	28	28
Unidad Nacional	17	12	11
Unión Parlamentaria Descentralista	13	14	14
Frente Independiente Moralizador	11	7	6
Perú Ahora- Independientes	-	6	6
Alianza Nacional	-	-	8
Concertación Parlamentaria	-	-	7
Independientes	4	7	8

Fuente: elaboración propia con base a los datos del Congreso de la República. * A los obtenido en las elecciones generales se le añadieron Eduardo Salhuana Cavides, elegido por el partido Renacimiento Andino y Mario Molina Almanza, de Todos por la Victoria.

De igual modo, el transfuguismo o cambio de grupo parlamentario no sólo alteró el tamaño relativo de cada uno de ellos, sino que convirtió a los no agrupados en el quinto colectivo sobre los nueve existentes al final del período parlamentario. Esta evolución redujo el peso relativo de PP sobre el total de escaños, situándolo en el 26,6% y acercando al APRA en términos cuantitativos, lo que a su vez reforzó a su vez su papel opositor. Otro hecho destacable es que el FIM, el principal aliado del toledismo durante este período, sufrió de igual modo una considerable salida de parlamentarios. Esto pudo dificultar por tanto que el oficialismo pudiera lograr con éxito los

proyectos en materia legislativa que intentara, así como de superar los principales trámites de control que la oposición desplegara, caso de mociones de censura, por ejemplo.

Esto se tradujo en la existencia final de hasta nueve diferentes grupos parlamentarios, los cuales, a su vez, no siempre contaban con una cohesión y disciplina de voto elevada, a excepción del aprismo. En este sentido, surgieron Perú Ahora, Alianza Nacional (AN en adelante) y Concertación Parlamentaria (CP en adelante). Por ello, el IGP transitó del 4,37 en 2001 al 6.06 En 2006.

En el caso de Perú Ahora, lo formaron íntegramente diputados electos en listas de PP; en AN, mayoritariamente diputados provenientes de Somos Perú (SP) y Unión por el Perú (UPP); y CP, congresistas procedentes de PP (caso del ex premier Solari) e independientes. Como señala Levitt (2012: 205) al respecto, probablemente, salvo el APRA y PPC, las demás organizaciones partidarias en el Congreso funcionaron básicamente como vehículos electorales, sin apenas coincidencia ideológica y programática y con una mayoría de sus integrantes con vistas a objetivos individuales a corto plazo. Campos en este sentido destaca que, “en el periodo 2001-2006, veintinueve parlamentarios dejaron sus grupos parlamentarios formando otros nuevos” (2014: 14). Este número era equivalente al 24% de los congresistas.

La oposición por tanto se encontraba también dividida. Como apunta Tanaka (2005a: 37), UN tenía evidentes dificultades para mantener la unidad en la coalición, con tensiones dentro de la misma, especialmente contra el PPC, partido que por cierto no se presentó a los anteriores comicios. La pérdida de congresistas en sus filas evidenció esta situación. A ello súmese que Paniagua, a pesar de que su pasada presidencia recibía buenas calificaciones ciudadanas, apenas cosechó tres diputados, manteniendo un papel residual en la cámara y muy pequeño en comparación con los años 80 (*Ibídem*).

Con respecto al reparto de puestos en los principales órganos del Congreso, y como se comentó previamente, durante el primer quinquenio del presente estudio, la Mesa Directiva estuvo conformada por cinco vicepresidentes, hecho que cambió a partir de 2006 a través de la resolución legislativa 022-2005-CR. La siguiente tabla muestra la composición de la Mesa Directiva en este quinquenio:

Tabla 6.3.1b. Mesa Directiva del Congreso durante el período parlamentario 2001-2006

Período	Presidente	Vicepresidentes
Primer año legislativo 26/07/2001-26/07/2002	Carlos Ferrero Costa (PP)	1º Henry Pease García (PP) 2º Jorge Del Castillo Gálvez (APRA) 3º Xavier Barrón Cebreros (Unidad Nacional) 4º Javier Diez Canseco Cisneros (PDC) 5º Luis Iberico Núñez (PPC)
Segundo año legislativo 26/07/2002-26/07/2003	Carlos Ferrero Costa (PP)	1º Jesús Amado Alvarado Hidalgo (PP) 2º Mercedes Cabanillas Bustamante (APRA) 3º Hildebrand Samaniego (Unidad Nacional) 4º Natale Juan Amprimo Plá (SP) 5º Gustavo Adolfo Pacheco Villar (FIM)
Tercer año legislativo 26/07/2003-26/07/2004	Henry Pease García (PP)	1º Marciano Segundo Rengifo Ruiz (PP) 2º Pedro Antonio Morales Mansilla (AP) 3º Carlos Armando Infantas Fernández (FIM) 4º Edgar Villanueva Núñez (PP) 5º Pedro Carlos Ramos Loayza (UPP)
Cuarto año legislativo 26/07/2004-26/07/2005	Ántero Flores-Aráoz Eparza (PPC)	1º Natale Juan Amprimo Plá (SP) 2º Judith De La Mata Fernández (APRA) 3º Jorge Luis Mera Ramírez (SP) 4º Michael Martínez Gonzales (UPP) 5º Jorge Samuel Chávez Sibina (PP)
Quinto año legislativo 26/07/2005-26/07/2006	Fernando Marcial Ayaipoma Alvarado (PP)	1º Fausto Humberto Alvarado Dodero (FIM) 2º Gilberto Lorenzo Díaz Peralta (PP) 3º Eduardo Carhuaricra Meza (SP) 4º Alejandro Oré Mora (PP) 5º Ronnie Edgard Jurado Adriazola (PP)

Fuente: elaboración propia con base a los datos del Congreso de la República.

Como se puede comprobar, durante los cinco años legislativos PP logró ostentar la presidencia de la cámara, así como la primera vicepresidencia de manera directa o indirectamente, salvo en el cuarto, cuando la oposición logró desplazar a PP y al FIM de manera relevante. Algunos autores (Levitt, 2012: 174) apuntan a que esto coincidió con una fase de enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo que se dio a a partir de la segunda mitad del quinquenio de Toledo.

A su vez, este período coincidió con el de mayor desaprobación del Presidente en la sociedad, con el enfrentamiento entre parte de PP y FIM y, sobre todo, con las tensiones entre Toledo y su PCM. Igualmente coincide con un incremento de la protesta social en el país y con la única moción de censura que prosperó durante la presidencia de Toledo. La composición partidaria de la Mesa Directiva muestra a su vez cierto pluralismo, ya que se dio un evidente reparto en las vicepresidencias, hecho que autores como Levitt (2012: 166) destacan en comparación con la

década fujimorista e, incluso, con el primer gobierno de Alan García (1985-1990). De igual modo, UN tuvo destacada participación al ser Ántero Flores Aráoz el único miembro de la oposición en llegar a ser Presidente del Congreso.

Mientras los dos primeros años legislativos los acuerdos fueron logrados mediante consenso, posteriormente se presentaron listas alternativas, aunque PP logró retener la presidencia en otros dos años y los intentos de pluralidad y proporcionalidad se trataron de mantener. Levitt (2012: 167) atribuye estas prácticas al Acuerdo Nacional -anteriormente mencionado- entre las fuerzas parlamentarias, el Ejecutivo y diferentes actores de la sociedad peruana, que permitieron cierta búsqueda de acuerdos y consensos.

Sin embargo, los cambios en la Mesa Directiva tuvieron efectos directos, caso del Consejo Directivo, el cual mostró igualmente diversidad de partidos así como cambios en su composición con el paso de los años. La correlación de fuerzas también fue reflejo de ello, como puede desprenderse de las portavocías. El APRA, además, terminó siendo la fuerza con más directivos portavoces. A ello súmese que, a consecuencia de la creciente fragmentación y transfuguismo, algunos autores como Campos (2014: 15) señalan que algunos portavoces presentes en este órgano “realmente ni representaban a fuerza partidaria alguna”, dados los débiles lazos ideológicos que unían a muchos diputados con sus compañeros de bancada. Véase, en todo caso, la conformación del Consejo Directivo para este período:

Tabla 6.3.1c: Miembros del Consejo Directivo durante el período parlamentario 2001-2006

Período	Mesa Directiva	Directivos Portavoces
Primer año legislativo 26/07/2001-26/07/2002	Presidente: PP Vicepresidencias: PP/APRA/UN/PDC /PPC	PP: 8; APRA: 5; UPD: 1; Alianza Nacional: 2; UN: 1; FIM: 1; Independiente: 1
Segundo año legislativo 26/07/2002-26/07/2003	Presidente: PP Vicepresidencias: PP/APRA/UN/Somos Perú/FIM	PP: 7; APRA: 5; UPD: 3; Alianza Nacional: 2; UN: 2; FIM: 1; Independiente: 1
Tercer año legislativo 26/07/2003-26/07/2004	Presidente: PP Vicepresidencias: PP/AP/FIM/PP/UPP	PP: 5; APRA: 5; UPD: 4; Alianza Nacional: 2; UN: 1; FIM: 1; Independiente: 2
Cuarto año legislativo 26/07/2004-26/07/2005	Presidente: PPC Vicepresidencias: Somos Perú/APRA/ Somos Perú/UPP	APRA: 6; PP: 5; UN: 2; UPD: 2; FIM: 2; AN: 2; PA:1; CP:1; Independientes :1

	/PP	
Quinto año legislativo 26/07/2005-26/07/2006	Presidente: PP Vicepresidencias: FIM/PP/Somos Perú/PP/PP	APRA: 6; PP: 5; UPD: 2; AN: 2; UN: 2; FIM: 2; Independiente: 2

Fuente: elaboración propia con base a los datos del Congreso de la República.

6.4 La producción legislativa

En segundo lugar puede presentarse la información relativa a la producción legislativa, tanto la procedente de los diversos grupos parlamentarios, como la que se inició por parte del Ejecutivo, incluidos los proyectos de ley.

En relación a los decretos, Toledo expidió 42 de carácter legislativo y 205 de urgencia. Los legislativos han de venir precedidos por una autorización congresual y para una materia y tiempo determinados, lo que no les exime de posterior control por parte de la Comisión de Constitución y del Tribunal Constitucional, pero sí explicita un apoyo parlamentario *a priori*. En este caso, fueron dos las ocasiones en las que el Congreso decidió concederle esta facultad al Ejecutivo.

Los de urgencia han de contar con justificación que los motive, especialmente en materia económica y financiera (art. 118, CPP). Sin embargo, ¿fueron muchos o pocos decretos? A continuación se presenta una tabla comparativa en esta materia con los presidentes antecedentes:

Tabla 6.4.a: Decretos y leyes por mandato presidencial, 1980-2006

Presidente	Decretos legislativos (a)	Decretos de urgencia (a)	Leyes publicadas (b)	Total
Belaunde (1980-1985)	348	667	724	1739
Alan García (1985-1990)	263	1033	665	1961
Fujimori (1990-2000)	449	1813	1067	3329
Paniagua (2000-2001)	10	122	117	249
Toledo (2001-2006)	42	205	1271	1517

Fuente: Tanaka y Vera (2010:181) (a) y Levitt (2002: 172) (b).

Como se puede observar, de manera comparada y en lo que respecta a los presidentes que le antecedieron, Toledo no empleó de manera elevada el uso del decreto. En el caso de los legislativos, su debilidad partidaria en la cámara pudo frenarle a la hora de solicitar esta capacidad a los diputados, ya que de todos los emitidos, no hubo ninguno rechazado por la Comisión Constitucional del Congreso, hecho que habría que acompañarlo a su vez de la pérdida de peso de su bancada en dicho órgano. En efecto, sólo en los dos primeros años legislativos, PP contó con la presidencia, siendo ocupada posteriormente por AN, partido que se tendió a mostrar de manera opositora al oficialismo. A continuación se muestra una tabla que resume la habilitación al Ejecutivo para la emisión de decretos legislativos:

Tabla 6.4.b: Delegación de Facultades al Ejecutivo durante el mandato de Alejandro Toledo

Fecha	Ley Autoritativa	Materia Delegada	Plazo (días)	D.L emitidos
9/01/2003	Ley 27913	Terrorismo	30 (hábiles)	7
27/9/2003	Ley 28079	Tributaria	90 (hábiles)	28
4/7/2004	Ley 28269	Proceso Penal	30 (hábiles)	3
6/12/2005	Ley 28636	Nuevo Código Penal	35 (hábiles)	1

Fuente: Reflexión Democrática (2012)

De igual modo, es destacable que, en el caso de los decretos de urgencia, se vieron éstos aparentemente sustituidos por leyes. Al menos, eso se puede entender de la comparativa con el rol del Congreso en años previos, donde la proporción a favor de la cámara baja fue en detrimento del protagonismo ejecutivo. Sin embargo, aquí el Legislativo sí tuvo un mayor protagonismo, ya que derogó 41 decretos de urgencia, lo que supone una proporción cercana al 22%. Puede resaltarse que en el primer año legislativo el desempeño de la Comisión se basó en la búsqueda de consensos y acuerdos, hecho que cambió a partir de 2002 por la actitud más opositora del APRA, tal y como relata su memoria para los dos primeros años legislativos (Memoria Comisión de Constitución, 2003: 269). Esta actitud no fue irrelevante, toda vez que la oposición contaba con más integrantes que la suma de PP y FIM, además de obtener la presidencia desde el tercer año legislativo.

A este respecto, véase la siguiente tabla a modo de resumen en cuanto a la membresía en dicha comisión:

Tabla 6.4.c: Integrantes por años legislativo de la Comisión de Constitución y Reglamento

Período	Integrantes
Primer año legislativo 26/07/2001-26/07/2002	Presidente: PP Vicepresidente: APRA Secretario: FIM Miembros: PP (6); APRA (3); UN (2); UPD (2); FIM (1);
Segundo año legislativo 26/07/2002-26/07/2003	Presidente: PP Vicepresidente: APRA Secretario: UN Miembros: PP (6); APRA (3); FIM (2); UPD (2); UN (1)
Tercer año legislativo 26/07/2003-26/07/2004	Presidente: UN Vicepresidente: APRA Secretario: PP Miembros: PP (5); APRA (3); FIM (2); UPD (2); UN (1); PDC (1); IND (2)
Cuarto año legislativo 26/07/2004-26/07/2005	Presidente: AN Vicepresidente: SP Secretario: PP Miembros: PP (5); APRA (3); FIM (2); UPD (2); UN (1); PDC (1); IND (2)
Quinto año legislativo 26/07/2005-26/07/2006	Presidente: UN Vicepresidente: PP Secretario: UPD Miembros: PP (4); APRA (4); FIM (1); UPD (2); UN (2); IND (1); CP (1); PA (1)

Fuente: Congreso de la República del Perú.

Autores como Levitt (2012: 163) destacan el escaso nivel técnico de las comisiones que se conformaron en ese tiempo (pero de manera más acusada durante la década previa), lo que en su opinión fue reflejo del sistema de partidos. Subraya también que a su vez el sistema de partidos pudo influir en que las comisiones fueron más pluralistas durante el toledismo que en la década de Fujimori (Levitt, 2012: 166).

Diferente es lo relativo a los proyectos de ley y al conjunto de la producción legislativa publicada en El Diario Oficial El Peruano (EDOEP en adelante), por cuanto el procedimiento dista del referente al necesario de los decretos, al requerir para la aprobación una mayoría en el Pleno del Congreso. Dado que el Ejecutivo contó con una precaria mayoría en la cámara que además fue perdiendo integrantes, podría esperarse que encontró dificultades para desempeñar un papel activo y exitoso en esta labor. Sin embargo, la oposición también se mostró dividida, a excepción del grupo parlamentario aprista, como se resaltó recientemente. Por ello, no deben sorprender los datos

relativos a las tasas de éxito y a la participación del Ejecutivo, aunque ha de advertirse que la estadística relativa a la producción legislativa para el quinquenio 2001-2006 es precaria además de contradictoria en ocasiones entre las diferentes fuentes.

Aun tomando en cuenta estas cautelas, hay que destacar en primer lugar el elevado volumen de proyectos de ley presentados ante la cámara baja. En efecto, a lo largo de estos años, se presentaron 14841 proyectos de ley, de los que fueron finalmente publicados en EDOEP 4909. Esto supone un 33% como tasa de éxito. Por proponentes, el Legislativo presentó 13653 y el Poder Ejecutivo 818, a los que hay que sumar 11 iniciativas ciudadanas y 357 entre diversos actores facultados para ello, caso de los gobiernos regionales y municipales, el Poder Judicial, los colegios profesionales y el JNE entre otros. Respecto a las tasas de éxito, el Congreso se ubicó en un 7%, siendo en el caso del Ejecutivo, un 63% (Levitt, 2012: 172), lo que muestra amplias diferencias en cuanto a capacidades de negociación en la cámara. Suponen cifras muy elevadas en cuanto a proyectos de ley presentados, ya que entre 1995 y 2000 se presentaron 5807, a los que hay que complementar que fueron a su vez unas nueve veces al que en un mismo período y en aquellas fechas, se propusieron ante los legislativos de Chile y Ecuador (Levitt, 2012: 166). Asimismo, este autor resalta la escasa “importancia” de la mayoría de los mismos (2012: 167-168).

De igual modo, 5622 proyectos de ley no pasaron de las comisiones, convirtiéndose con ello en verdaderos filtros. Nótese además que en este período, un proyecto de ley requería únicamente un solo congresista para ser presentado, pero a partir de 2006, el de un grupo parlamentario. Otro hecho a destacar es que la tasa de éxito por parte del Ejecutivo se mantuvo razonablemente invariable a lo largo del período, a pesar de los cambios en ciertos órganos del Congreso y de la pérdida de escaños por parte del oficialismo y su principal aliado.

De estos proyectos de ley publicados en el EDOEP, 1271 fueron el total de leyes⁷³, de las cuales el Ejecutivo fue el proponente en el 35% de ellas (469), el Congreso 800 (63%) y 3 por terceros actores (Levitt, 2012: 172). Por ello, puede decirse que en este caso sí tuvo la cámara baja un mayor protagonismo en materia legislativa. ¿Hay alguna diferencia con respecto a los presidentes que antecedieron a Toledo? Durante el primer gobierno de Alan García, esta tasa se mantuvo en el 31% por parte del Ejecutivo; durante los dos primeros años de Fujimori, este porcentaje se situó en el 19%, siendo del 63% para su último mandato. Paniagua por su parte se situó en torno al 55%, según Levitt (2012: 169). Sin embargo, y como resalta García Montero

⁷³ El resto de los instrumentos legales publicados en el EDOEP lo conformaron reformas de leyes ya existentes, resoluciones, cartas o mociones de diversa índole entre otros.

(2007: 9), el análisis de los proyectos de ley es un indicador que puede sesgar cierta información con respecto a la supuesta preponderancia del Ejecutivo en la producción legislativa, ya que los congresistas no cuentan con la misma información y capacidades de incidir en la agenda legislativa, llevándoles a presentar proyectos de ley aun sabiendo de sus escasas probabilidades.

No obstante, debe destacarse el uso del veto por parte del Presidente. En efecto, como se explicó previamente, el Presidente de la República cuenta con estas facultades. Lo empleó para el 30% de las leyes aprobadas (249) por parte del Congreso, siendo superados por el Legislativo un 18% de éstos, es decir, 45 (Morón y Sanborn, 2006: 40). En el caso del veto parcial, lo empleó en 31 ocasiones, todos superados; y el de bolsillo (no promulgando el proyecto de ley), 59 ocasiones.

Este porcentaje es elevado desde una perspectiva comparada, ya que durante los gobiernos de Belaunde (1980-1985) y García (1985-1990) el veto se empleó para un 5,2% y un 9% de las leyes aprobadas por el Congreso respectivamente.

Durante la década de Fujimori, puede verse la cambiante relación del Ejecutivo con la cámara baja en función del tamaño de su bancada oficialista: 52,2% de las leyes vetadas para el período 1990-1992 y un 14% desde 1992 hasta el año 2000 (*Ibidem.*) Además, como destaca Levitt (2012: 177) el uso elevado del veto por parte de Toledo destaca además de por ser alto y coincidir cuantitativamente con otro período de enfrentamiento entre Ejecutivo y Legislativo (1990-1992), con el distanciamiento que tuvo este presidente con la cámara, período que coincidió con las mencionadas mociones de censura, pérdida de la presidencia de la Mesa Directiva y ausencia de habilitación para decretos legislativos.

No ha de dejarse de lado la prerrogativa del referéndum, ya que a través de la Ley 27680 de 2002, también denominada Ley de Reforma Constitucional del capítulo XIV del título IV, se trató de impulsar la regionalización del país. De ello se derivó una consulta popular en 2005 con resultado negativo, lo cual evidenció la debilidad del Ejecutivo, ya que el mismo Toledo se mostró partidario de profundizar en la descentralización política, llevándolo incluso como una de sus principales propuestas electorales en la segunda vuelta ante García (Tanaka, 2005a: 48).

Con respecto a los presupuestos de este período, todos los enviados por parte del Ejecutivo fueron aprobados en el Congreso⁷⁴. Sin embargo, dado el tamaño de la bancada de PP y de su principal aliado (FIM), los votos aprobatorios tendieron a situarse entre los 41 y 55 escaños, con

⁷⁴ A través de las siguientes leyes: 2006, n° 28652; 2005, n° 28652; 2004, n° 28199; 2003, n° 27879; 2002, n.° 27573

apoyos decrecientes. Esta tendencia fue en consonancia con la salida de parlamentarios que ambas formaciones sufrieron. La principal oposición provino del APRA, donde los restantes grupos parlamentarios sufrieron recurrentes divisiones en el sentido de su voto, siendo por cierto la inasistencia a las votaciones, en torno a los 22 diputados. Asimismo, los presupuesto vieron un importante incremento en su volumen agregado de gasto (Unicef, 2006: 18), ayudado por la dinámica expansiva de la economía. De igual modo, se aprobaron durante estos años leyes que buscaron limitar el endeudamiento así como de reforzar el equilibrio financiero. Esto, además, es recogido en la propia Constitución.

Finalmente, un importante proyecto de reforma constitucional durante estos años se truncó en 2004, ya que en la votación del 14 de abril no se alcanzó la mayoría necesaria (dos tercios) y que intentaba, entre otros cambios, establecer un sistema bicameral. De entre los motivos, uno de ellos pudo ser el bajo consenso en PP, ya que dispuso libertad de voto, dificultando los apoyos necesarios. Este hecho es sorprendente, ya que la reforma de la Carta Magna contó con grandes consensos de entre las fuerzas parlamentarias. Como señala Tanaka a este respecto, “el debate constitucional se suspendió no por la dificultad para llegar a acuerdos, sino por el contexto de la progresiva caída de la aprobación a la gestión del presidente Toledo” (2005a: 95). Para una información más detallada y comparada desde 1980 en lo relativo a leyes y decretos, véase la tabla 9.3.c en Anexo.

6.5 Medidas de control parlamentario

Por último, han de contemplarse las medidas de control que se tomaron desde el Congreso hacia el Ejecutivo además de las referidas a los decretos y las mociones a ministros y primeros ministros que ya se presentaron anteriormente. Precisamente en relación a las mociones, recuérdese que, a excepción de este caso, todos los ceses y salidas desde el gobierno fueron bien por dimisiones, bien por pedido presidencial. Este hecho no es irrelevante, ya que impide la habilitación al Presidente de la República de la capacidad de disolver la cámara baja, importante poder no legislativo que solo el presidente uruguayo lo ostenta en la región⁷⁵.

En total se presentaron nueve mociones de censura, aunque solo una fue ganada por la oposición. No obstante, en 2005 dos congresistas de UN presentaron una propuesta de antejuicio

⁷⁵ Siempre y cuando las mociones se refieran a los PCM, dando lugar a crisis totales de gabinete.

político hacia Toledo, aunque no contó con el apoyo de su bancada ni de otros grupos parlamentarios de la oposición. Como señala Levitt (202: 178) al respecto, la oposición entendió que era una maniobra arriesgada y prefirió que terminara su mandato sin sobresaltos de este tipo, máxime cuando aprovecharon esta amenaza para lograr puestos en la administración pública para miembros de su partido, caso del aprismo.

Sin embargo, no han de olvidarse otras medidas, caso de las interpelaciones, estaciones de preguntas, comisiones de investigación e invitaciones a informar. En este sentido, durante el mandato de Toledo se realizaron 8 interpelaciones, acabando una de ellas en la mencionada moción de censura al ministro Rospigliosi. De igual modo, y siguiendo a Campos (2014: 34-35) las interpelaciones representaron los efectos que una elevada fragmentación parlamentaria y baja disciplina de voto pueden tener, ya que, de 22 mociones presentadas, sólo se votaron 9, y se llevaron a cabo 8. Las razones de ello fueron la retirada de firmas o acuerdos en el Consejo Directivo.

En relación a las comisiones de investigación, 12 fueron las creadas *ad hoc*, a las que hay que añadir la Comisión Ordinaria de Fiscalización y Contraloría ya que, como resalta Levitt (2012: 191-192) su “agresividad” fue tal que PP y FIM buscaron en 2005 disolverla, dado que sus investigaciones comenzaron a centrarse con bastante eco en los medios de comunicación en las figuras del Jefe del Estado y la Primera Dama. En total, se llevaron a cabo 66 investigaciones de 256 propuestas, de las cuales el 73% terminaron en informes ante el Congreso; en comparación con 1 comisión llevada a cabo durante el período 1995-2000 de la que no se derivó ningún informe ante la cámara (Levitt 2012: 189), no habiendo datos para períodos anteriores.

Es interesante resaltar que durante el período 1995-2000 se propusieron 265 investigaciones, pero sólo el 2,3% logró apoyos parlamentarios para su aprobación, porcentaje muy distante del mostrado durante el toledismo: 25,8% (*Ibídem*). De las restantes comisiones, podría destacarse la relativa a la Verdad y Reconciliación (CVR), presidida por Salomón Lerner Febres, y que analizó la década fujimorista, entregando públicamente un informe final al Presidente de la República.

Por otro lado, se presentaron 55 estaciones de preguntas y 65 llamados a ministros para acudir a informar al Congreso, en a datos de Levitt (2012: 180). Estos mecanismos se agotan en sí mismos, aunque ello no impide que la oposición pueda considerar posteriores medidas, caso de mociones. Eso sí, el Presidente de la República no se somete a tales medidas, al igual que a las mociones de censura e interpelaciones.

En todo caso, han de añadirse finalmente otras medidas no menos importantes, como la votación a la que han de someterse los primeros ministros y ministros tras la elección por parte del Presidente de la República. Es decir, el voto de investidura. En este sentido, recuérdese que fueron cinco PCM con los que contó Toledo a lo largo su mandato y que, como se resaltó previamente, esta votación busca facilitar consensos entre Ejecutivo y Legislativo de cara a formar los gabinetes, así como de repartir la responsabilidad política. Véase la siguiente tabla que resume dichas votaciones:

Tabla 6.5: Voto de confianza a Presidentes del Consejo de Ministros, 2001-2006

Candidato	Votos a favor	Votos en contra	Abstenciones	Presentes
Dañino	106	0	1	107
Solari	57	1	20	78
Merino	61	1	17	79
Ferrero	49	6	44	99
Kuczynski	60	6	29	95

Fuente: Campos (2014: 32)

7 Segundo mandato presidencial: Alan García (2006-2011)

7.1 Las elecciones generales de 2006

El 9 de abril de 2006 se celebraron las elecciones generales y, al igual que sucedió en el año 2001, estos comicios supusieron un importante cambio en el sistema de partidos. Con respecto a las candidaturas presidenciales, se presentaron veinte, aunque antes se produjeron renunciaciones como la de Fernando Olivera, líder del FIM. Alberto Fujimori intentó presentarse a través de Sí Cumple, pero el JNE no procedió a inscribir su candidatura por no satisfacer los requisitos necesarios (Meléndez, 2006: 53). Este número supuso además un récord en la historia del Perú (Gambini Martínez, 2014: 16), aunque trece de ellas no llegaron al 1% de los votos emitidos y la LOOP de 2003 buscó precisamente limitar la elevada inscripción de partidos a comicios electorales. Destacó la entrada de Valentín Paniagua como contendiente, dado que fue el presidente que siguió a la salida del país de Alberto Fujimori y llevó a cabo un breve gobierno con tono conciliador, reformista y democrático (Ford Deza, 2004: 147). Sin embargo, su candidatura cosechó escasos apoyos, alcanzando apenas el 5,75% de los sufragios en la primera vuelta.

Martha Chávez es otra candidata a destacar. Se presentó a través de Alianza para el Futuro, organización partidaria que trataba de aglutinar y atraer el voto fujimorista, y en la que se reunieron Cambio 90, Nueva Mayoría y Sí Cumple. Fue el antecedente organizativo de lo que posteriormente ha sido el fujimorismo liderado por Keiko Fujimori. En todo caso, su 7,43% de votos válidos, aun pareciendo escasos, demostraron un moderado crecimiento con respecto al año 2001 y la confirmación como una opción recuperada que trataba de ser fujimorista sin Fujimori.

En tercer lugar se situó Lourdes Flores, abanderando de nuevo una coalición de partidos de centro derecha, la Alianza Electoral Unidad Nacional, donde el PPC y Solidaridad Nacional eran los principales integrantes partidarios. A pesar de lograr un 23,81% de votos, se ubicó por segunda ocasión consecutiva a una distancia corta para acceder al balotaje. Los sondeos mostraron porcentajes de voto para Flores que la situaban en segundo lugar durante los meses previos, llegando incluso a colocarse como la opción más votada (Meléndez, 2006: 55). Pero las últimas dos semanas, su candidatura volvió a perder terreno ante Alan García, como sucedió en 2001. Eso sí, fue la opción más votada en Lima, la mayor circunscripción de todas (35 escaños).

En efecto, en segundo lugar de esta primera vuelta se ubicó el líder aprista, logrando capitalizar su labor opositora durante el mandato de Alejandro Toledo, como fue el Frente Social

que empleó para ir perfilando adhesiones de cara a estos comicios durante los años pasados. Además, continuó centrando el discurso ideológico del partido, dejando atrás las retóricas anti-imperialistas y anti-capitalistas que caracterizaron a su partido décadas antes (Masías Núñez y Segura Escobar, 2006: 111).

Como plancha presidencial más votada en la primera vuelta se situó la liderada por Ollanta Humala, nuevo contendiente, *outsider* e invitado por UPP, organización fundada a mediados de los años 90 por Javier Pérez de Cuéllar (ex Secretario General de las Naciones Unidas), que en los anteriores comicios tuvo resultados muy discretos. Humala sí tenía, no obstante, adscripción partidaria, ya que pertenecía al Partido Nacionalista Peruano (PNP en adelante), una organización de izquierdas y nacionalista. El motivo de esta candidatura fue, *grosso modo*, la incapacidad que mostró el PNP para obtener la adscripción ante el JNE para competir como organización independiente, llegando por tanto a un acuerdo con UPP para estas elecciones⁷⁶. Por otro lado, hay que destacar que PP, el partido del anterior presidente, no presentó candidato para estos comicios, debilidad partidaria que se mostró con mayor nitidez aún en los resultados legislativos⁷⁷. La volatilidad se situó de nuevo en un valor muy elevado: 51,86% (Batlle, s/f), aunque el nivel de competitividad se situó en el mínimo desde 1990: 6,29%. Eso sí, entre las tres principales candidaturas se concentró el 78,74% de los votos válidos. Véase la siguiente tabla descriptiva en relación a las elecciones presidenciales en su primera vuelta:

Tabla 7.1.a: Resultados primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2006.

Candidato	Porcentaje	Votos Válidos
Ollanta Humala	30,61%	3 758 258
Alan García	24,32%	2 985 858
Lourdes Flores	23,81%	2 923 280
Martha Chávez	7,43%	912 420
Valentín Paniagua	5,75%	706 156
Humberto Lay	4,37%	537 564
Susana Villarán	0,62%	76 106
Jaime Salinas	0,53%	65 636

Elaboración propia con base al Jurado Nacional de Elecciones.

⁷⁶ Como se comentó previamente, la Ley 28094 de 2003 elevó las barreras de entrada para los partidos, lo que llevó a incentivar a medio plazo a la creación de asociaciones entre partidos políticos ya registrados en el JNE y organizaciones partidarias que aspiraran a ello, ya que era una manera de evitar estas barreras.

⁷⁷ Bensa Morales (2006: 49-58) señala las luchas internas, falta de ideología y baja institucionalización interna como principales causas de la debacle electoral de PP, además de la capacidad de Humala para atraer a sus potenciales votantes.

En relación a la segunda vuelta, se celebró el 4 de junio, resultando ganador Alan García y con ello la de un partido tradicional por primera vez desde 1985 (Batlle, 2009: 6). La victoria supuso su segundo mandato presidencial, la confirmación de las estimaciones crecientes de voto que venía viviendo desde principios de año (Meléndez, 2006: 55) y, además, la progresiva centralización ideológica del partido, ya que durante las jornadas previas al balotaje el aprismo continuó proyectando un discurso pro-mercado y presentándose como el “mal menor” (Masías Núñez y Segura Escobar, 2006: 112).

Con respecto a los principales posicionamientos de otros actores políticos, Alejandro Toledo y PP pidieron el voto para Alan García. Lourdes Flores y el PPC no apoyaron explícitamente a García, pero sí dejaron claras que sus preferencias iban hacia el candidato aprista (Tanaka y Vera, 2007: 237). Alan García además criticó abiertamente a Hugo Chávez en campaña (Gambini Martínez y Surpachín Miranda, 2015: 8), lo cual no fue sin intención ya que Humala era candidato de izquierdas y cercano al chavismo (Tanaka y Vera, 2007: 236), asistiendo por ejemplo en enero de ese año a una conferencia con Chávez y Morales en Caracas (Meléndez, 2006: 59). Internamente le apoyó Pérez de Cuéllar, entonces miembro de Solidaridad Nacional⁷⁸. Humala además dispuso de un marcado discurso anti-partidos (Batlle, 2009: 7) y anti-político (Tanaka y Vera, 2007: 236). Era pues, el candidato anti-neoliberal y anti-sistema que, precedido de un gobierno de tan baja valoración como fue el de Toledo y con un crecimiento económico que comenzaba a ser muy elevado pero que no repercutía en los salarios, encontró sustanciales apoyos, especialmente en las regiones de menores niveles de renta *per capita* y de mayores tasas de pobreza⁷⁹. El APRA mantuvo sus apoyos en la costa norte y logró atraer en Lima votantes del PPC de la primera vuelta.

García fue acompañado en la plancha presidencial por Luis Giampietri Rojas y Lourdes Mendoza del Solar como vicepresidentes primero y segundo, respectivamente. Ambos lograron a su vez un escaño, por lo que compatibilizaron los dos cargos y, a diferencia de la plancha presidencial de Toledo en 2001, sí se mantuvieron en su puesto durante todo el mandato. Véase la siguiente tabla con los principales datos del balotaje:

⁷⁸ Aun siendo fundador de UPP a mediados de la década pasada, Pérez de Cuéllar militaba entonces en Solidaridad Nacional.

⁷⁹ No obstante, fue moderando su discurso en función de los sondeos, situando por ejemplo como primer vicepresidente a un miembro del Banco Central de Reserva (Meléndez, 2006: 58).

Tabla 7.1.b: Resultados segunda vuelta elecciones presidenciales de 2006.

Candidato	Porcentaje	Votos Válidos
Alan García	52,62%	6 965 017
Ollanta Humala	47,37%	6 270 080

Elaboración propia con base al Jurado Nacional de Elecciones.

Por otro lado, han de destacarse los resultados relativos a las elecciones legislativas, en las que hubo una gran renovación de la cámara baja, dado que solo 19 congresistas repitieron en el cargo (Tanaka y Vera, 2007: 243), dato que iría en consonancia con lo respondido por los congresistas en el estudio 61 del PELA (pregunta 46). La volatilidad parlamentaria se situó en el 25,8% (Meléndez, 2010: 11), lo que supuso una nueva bajada con respecto a 2001 y 2000.

En estos comicios se estrenó la valla electoral del 4% de votos válidos o bien de cinco escaños de al menos 2 circunscripciones a través de la Ley 28617 de 2005. Su objetivo, como se comentó previamente, era limitar el elevado número de organizaciones partidarias en la cámara así como de estabilizar los resultados. Ello se logró razonablemente, ya que si bien en 2001 entraron al Congreso once organizaciones partidarias, en esta ocasión lo hicieron siete, de entre las 24 organizaciones partidarias que concurrieron a las elecciones. El NEP se situó en 4,54, suponiendo un incremento con respecto a 2001 (Batlle, s/f), aunque el NEPp por su parte se ubicó en 3,78 lo que sí fue una bajada en relación a 2001 (*Ibídem*). No obstante, la diferencia entre porcentajes de voto y de escaños fue elevada, siendo positiva para las dos principales fuerzas, y moderándose para las demás, como puede verse más abajo en la Tabla 7.1.c.

El orden mostrado en la primera vuelta presidencial se repitió para las legislativas. UPP resultó ser la primera fuerza parlamentaria en número de escaños y con base a los resultados electorales, ya que posteriormente la conformación de los grupos parlamentarios reflejó otras realidades. Obtuvo 45 escaños, lo que supuso un crecimiento muy elevado con respecto a 2001 (+39). Además, obtuvo representación en 24 de los 25 distritos electorales, salvo en Madre de Dios. Esta capacidad de ser competitivo electoralmente por todo el país fue el determinante a la diferencia de escaños con el APRA, ya que como refleja la Tabla 7.1.c, la diferencia de votos fue mucho más baja entre ambas formaciones que la concerniente a diputados.

En efecto, en segundo lugar se situó el aprismo, con 36 curules y conformando la que posteriormente fue el primer grupo parlamentario y, además, la bancada oficialista. Supuso entonces el 30% de los congresistas, con representación en 21 de los distritos electorales. En tercer lugar,

Unidad Nacional (UN) se ubicó en 17 escaños, obteniendo con ello un resultado nuevamente inferior al logrado por su candidatura presidencial en términos relativos. No obstante, este hecho no fue diferencial, ya que como han demostrado investigaciones posteriores (Boletín JNE, 2006: 48), en estas elecciones se dio un importante voto cruzado. Ejemplo de ello, la concentración del voto entre las tres primeras organizaciones partidarias en las elecciones legislativas fue del 57,07%, muy lejos de la presidencial (78,74%).

Alianza por el Futuro alcanzó 13 escaños, aunque su líder para el Congreso, Keiko Fujimori, fue la diputada que más votos obtuvo (Masías Núñez y Segura Escobar, 2006: 117). Los restantes 9 diputados se repartieron entre el Frente de Centro, PP y Restauración Nacional. Precisamente es destacable la debacle que vivió PP, ya que pasó de primera fuerza en el Congreso en el período 2001-2006 a ser en esta ocasión la sexta de siete organizaciones partidarias, perdiendo 43 escaños con respecto a aquellos comicios. La baja popularidad del gobierno de Toledo, así como las sospechas de corrupción y enfrentamiento entre PP y miembros de los gabinetes sucedidos, debilitaron al partido como opción electoral (Mäckelmann, 2006: 32).

Se puede destacar el elevado voto nulo, que fue del 14,97%, es decir, prácticamente igual que el cosechado por el aprismo (15,14% de los votos emitidos). De igual modo, la salida del parlamento del FIM, el cual obtuvo apenas el 1,45% de los votos válidos, por lo que aparentemente el desgaste del pasado gobierno toledista fue también compartido con su principal socio de gobierno y del legislativo. Véase la siguiente tabla con respecto al reparto de escaños y su diferencia con 2001:

Tabla 7.1.c : Resultados por escaños, elecciones legislativas de 2006

Organización Partidaria	Porcentaje de votos	Número de escaños (y su peso relativo)	Diferencia con legislatura previa
Unión por el Perú	21,15%	45 (37,5%)	+39
Partido Aprista Peruano	20,59%	36 (30%)	+8
Unidad Nacional	15,33%	17 (14,1%)	0
Alianza por el Futuro	13,09%	13 (10,8%)	+11*
Frente de Centro	7,07%	5 (4,1%)	+2
Perú Posible	4,11%	2 (1,6%)	-43
Restauración Nacional	4,02%	2 (1,6%)	+2

Elaboración propia con base al JNE. *Esta coalición estaba integrada por, entre otros, Cambio 90.

Con respecto al perfil de los congresistas, sorprende el empeoramiento marcado de sus opiniones con respecto a las organizaciones partidarias y el parlamento en comparación a 2001 (PELA, Estudio 61, pregunta 7). Otro dato a destacar es el posicionamiento que hacían los congresistas de las demás fuerzas partidarias en el Congreso. Por ejemplo, UPP, que había sido situado en el centro ideológico en los estudios de 1995 y 2001 (5,09 y 4,63 respectivamente; pregunta 14), fue ubicado en esta ocasión en el 2,67. Ello se debió posiblemente al acuerdo electoral y programático con el PNP y la candidatura de Ollanta Humala. De igual modo, y también quizá como efecto de ello, el aprismo sufrió un cambio de percepción de entre los demás congresistas pero en sentido contrario, ya que la campaña electoral de García, así como los apoyos que buscó para el balotaje, hicieron que el posicionamiento ideológico pasara del 4,34 en 2001 al 6,36 de 2006 (*Ibídem.*). Jorge del Castillo, primer PCM de García y uno de los principales líderes del APRA en aquella época, fue ejemplo igualmente de este cambio de posicionamiento ideológico, pasando del 4,46 en 2001 a un 6,77 en 2006.

Finalmente, el Latinobarómetro arroja cierta información interesante con respecto a los años del mandato presidencial aprista. Por un lado, la aprobación del gobierno comenzó elevada para un país como el Perú (57% para 2006), para luego ir sufriendo una bajada progresiva hasta el último año presidencial, como le sucediera a Alejandro Toledo (Corporación Latinobarómetro, 2013: 38). Por otro lado, la confianza en el Congreso y los partidos políticos siguió siendo la más baja de América Latina, alcanzando valores del 14% y 13% respectivamente, y siendo para el Gobierno el 25%, para el año 2010 (Corporación Latinobarómetro, 2011: 18).

7.2 El Ejecutivo

El 28 de julio de 2006 Alan García asumió la Presidencia de la República por segunda ocasión en 21 años. Muchos le consideraron el “mal menor”, dada la contienda ante Humala (Meléndez, 2006: 64), aunque su gobierno comenzó con altas valoraciones (Corporación Latinobarómetro, 2013: 38). No obstante, su grupo parlamentario era menor que en 1985 (59% por 20,59% en este segundo mandato). Su discurso de investidura se centró en el desarrollo económico, la reducción de gastos administrativos y la mejora de la seguridad. La reducción de gastos, especialmente en salarios, fue una respuesta a las críticas que Toledo recibió por las elevadas remuneraciones que los altos funcionarios obtuvieron durante su mandato (Gálvez Montero y

García Vega, 2016: 209). Por parte del desempeño económico, éste fue elevado y constante a lo largo del quinquenio.

En términos muy generales, su gobierno se caracterizó por la incapacidad de gestionar los numerosos conflictos sociales que fueron apareciendo, especialmente en torno a la gestión de los recursos naturales; los frecuentes casos de corrupción; y las tensiones con el Legislativo, dada su minoría en la cámara y el presunto abuso que cometió ante la delegación de facultades legislativas.

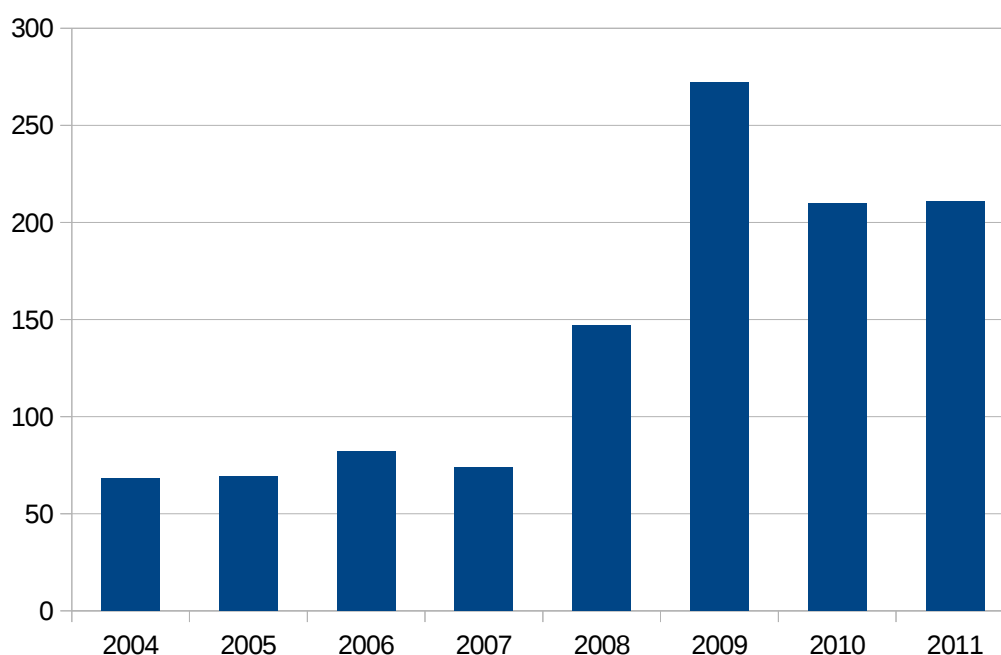
7.2.1 *Su membresía*

Conformó un primer gabinete de 15 ministerios, dirigido por Jorge del Castillo Gálvez en calidad de PCM. Del Castillo tenía un marcado carácter partidario, siendo por aquel entonces diputado y secretario general del APRA. En la práctica, era el número dos del partido, solo por detrás de Alan García (Meléndez y León, 2010: 467).

Sin embargo, el resto del Consejo de Ministros tenía un perfil más independiente, dado que hubo nueve ministros sin adscripción partidaria, cinco apristas y uno de Renovación Nacional, un partido conservador. Además, al igual que sucediera durante la presidencia de Toledo, se dio una elevada rotación de ministros y primeros ministros. Ejemplo de ello, hubo 5 PCM, 7 ministros de Interior, 6 ministros de Agricultura y 6 ministros de Producción. Los demás ministerios sí mostraron más estabilidad, aunque salvo Relaciones Exteriores que tuvo un único titular (José Antonio García Belaúnde) y Ambiente y Cultura, creados en la segunda mitad del quinquenio, todos los ministerios tuvieron al menos 3 distintas cabeceras. En total, hubo 61 ministros para 15 ministerios, por lo que la estadía media superó levemente el año.

Esta inestabilidad se vio acompañada por una creciente conflictividad social en todo el país. Aunque no todas estas protestas involucraron directamente al Ejecutivo, sí tuvieron un elevado contenido medioambiental (Defensoría del Pueblo, 2010: 6), dejando tras de sí diversas crisis de gobierno. Véase a modo de ejemplo el siguiente gráfico, la cual suma los conflictos sociales activos y latentes reconocidos por la Defensoría del Pueblo, a fecha del mes de julio de cada año:

Gráfico 7.2.1.a: Conflictos activos y latentes reconocidos por la Defensoría del Pueblo.



Fuente: elaboración propia con base a la Defensoría del Pueblo.

Con respecto a los gabinetes conformados durante este quinquenio, el primero de ellos duró dos años y medio aproximadamente, desde el 28 de julio de 2006 al 14 de octubre de 2008, aunque en este período se vivieron cambios parciales de gobierno, siendo la del 20 de diciembre de 2007 la que trajo más sustituciones. De entre sus integrantes, destacaron Luís Carranza como Ministro de Economía, quien ya había estado en el gobierno de Toledo como número dos de este ministerio, y el ex secretario general de la Comunidad Andina, Allan Wagner, para la cartera de Defensa.

A partir de octubre de 2006 García lanzó varias iniciativas para avanzar en la descentralización del país, entre las que se incluían nuevas transferencias de “funciones a los gobiernos regionales y locales, la transferencia de algunos programas nacionales (como Foncodes) y de proyectos especiales, un plan nacional de capacitación, entre otros” (Villarán, 2007: 2). En materia legislativa, destacó la Ley de Bases de Descentralización (No. 27783). Además, reforzó el rol del PCM al encargarle las tareas de interlocución entre Presidencia de la República y las regiones, anteriormente canalizadas a través del Consejo Nacional de Descentralización, el cual lo desactivó (*Ibídem*). De igual modo, planteó una reforma del Poder Ejecutivo, ya contenida en su programa electoral, y que buscaba concederle al PCM la jefatura del gobierno, dejando a la Presidencia de la República la del Estado. Esta iniciativa no solo no prosperó por falta de apoyos parlamentarios, sino que además posteriormente, “se acentuó más el vínculo entre ambos, lo que motivó que la Presidencia del Consejo de Ministros dejara de tener local propio para retomar el ala

derecha de las instalaciones del Palacio de Gobierno” (Gálvez Montero y García Vega, 2016: 214). De igual modo, se creó el Ministerio de Ambiente el 16 de mayo de 2008, dirigido por un biólogo, Antonio Brack Egg.

A finales de este mismo año, se llevaron a cabo elecciones regionales y municipales. Al igual que sucedió en los comicios generales, la volatilidad fue muy elevada, alcanzando en esta ocasión el 68,31% con respecto a los realizados en 2002 (Seifert Bonizaf, 2014: 52). Además, un factor importante para ello no fue tanto el cambio de demandas por parte de los electores, sino el de la oferta, ya que muchas organizaciones partidarias no se presentaron nuevamente, especialmente de carácter nacional⁸⁰. En este sentido, el APRA y el PNP fueron los partidos con mayor presencia territorial, ambos presentando candidaturas en todas las regiones.

En relación a sus resultados, el APRA aun siendo el partido con mayor número de presidencias a los tres niveles sub-nacionales, sufrió un fuerte retroceso con respecto a 2002, obteniendo 10 regiones menos, 16 provincias menos y 44 distritos menos. Véase la siguiente tabla para una información más completa y comparada:

Tabla 7.2.1.a: Presidencias obtenidas en las elecciones subnacionales de 2006.

Partido	Regiones (25)	Provincias (195)	Distritos (1615)
PNP	1	10	70
APRA	2	1	231
UPP	1	14	122
Otros Nacionales	1	41	331
No Nacionales	20	113	775

Fuente: elaboración propia con base al JNE

El retroceso del aprismo en todo caso vino acompañado por el de otras fuerzas de carácter nacional, ya que si bien en 2002 PP se presentó en 180 provincias, en esta ocasión solo lo hizo en 24; Somos Perú pasó de 125 candidaturas a 52 y UN de 161 a 49 (Seifert Bonizaf, 2014: 75). El fujimorismo por su parte tuvo una presencia también baja. Por ello, UPP y PNP fueron las únicas excepciones en este sentido, ya que ambos vivieron una gran revitalización electoral, aparentemente gracias a Humala o a su visibilidad por el gobierno presidencial. Entre ellos dos y el aprismo, repetían el éxito de las elecciones generales en relación a las demás fuerzas nacionales. En términos

⁸⁰ Este mismo autor destaca que de la nueva oferta de partidos, aproximadamente dos tercios eran de carácter nacional (Seifert Bonizaf, 2014: 46).

agregados, no obstante, el peso de los partidos no-nacionales aumentó de manera notable (Seifert Bonizaf, 2014: 77). Con respecto a Lima, Luís Castañeda (UN) fue reelecto alcalde, obteniendo además un caudal de votos muy superior a los demás contendientes⁸¹.

Durante este período se avanzó hacia el tratado de libre comercio con Estados Unidos, que ya iniciara su negociación durante el mandato de Toledo. Por ello, llegará una de las mayores críticas de la oposición a García dentro y fuera del Legislativo durante su mandato, ya que si bien el Congreso le cedió capacidades legislativas para actuar en consecuencia, algunos grupos parlamentarios entendieron que abusó de las facultades cedidas por la cámara para otras materias no estrictamente relacionadas con el TLC. En este sentido, varios decretos legislativos, caso de los No. 1015 y No. 1073, fueron derogados por la cámara baja y entre presiones por diversas protestas sociales (García, 2011: 13).

Poco después se produjo la paralización del departamento de Moquegua, conflicto que se dio en las primeras semanas de junio de 2008 entre la administración local, los habitantes y el gobierno nacional. Ésta fue no obstante una de las pocas crisis sociales que el Ejecutivo supo gestionar de manera eficaz.

Sin embargo, la salida de este gabinete vino motivada por el caso petroaudios, donde Del Castillo y varios ministros habían intercedido a favor de una empresa noruega para que obtuviera diversos lotes para su explotación (Meléndez y León, 2010: 460). Tras airearse varias grabaciones de audio y producirse diversas manifestaciones, Del Castillo presentó su dimisión, siendo aceptada el 10 de octubre de 2008 y dando lugar con ello a una crisis total de gabinete. A su salida, le acompañaron los ministros de Agricultura (Ismael Benavides Ferreyros), Mujer y Desarrollo Social (Susana Pinilla Cisneros), Producción (Rafael Rey Rey), Salud (Hernán Garrido Lecca), Interior (Luis Alva Castro) y Minas (Juan Valdivia Romero, quien estaba directamente relacionado con la trama de corrupción).

El segundo Primer Ministro fue Yehude Simon Munaro, quien ocupó el cargo entre el 14 de octubre de 2008 y 11 de julio de 2009. Tenía un marcado carácter partidario, pero no aprista, ya que durante décadas había integrado diferentes organizaciones de izquierda, especialmente Izquierda Unida. Siendo presidente de la región de Lambayeque fue propuesto por Alan García para ocupar la Presidencia del Consejo de Ministros. De entre los nuevos ministros, se puede destacar a Óscar Ugarte Ubilluz como Ministro de Salud, ya que pertenecía al Partido Humanista, la misma

⁸¹ Su candidatura se hizo con el 47,82% de los votos válidos, mientras que la segunda lista fue la abanderada por Huberto Lay (Restauración Nacional) con el 14,83% y la tercera, Benedicto Jiménez (APRA) con un 11,97%.

organización partidaria del nuevo PCM. En conjunto, el nuevo consejo perdió adscripción partidaria.

A pesar de llegar al cargo con miras a reconducir varios de los decretos legislativos que García impulsó y que desataron protestas por el país, durante su gestión se profundizaron las negociaciones para variados tratados de libre comercio con Chile, Canadá, Singapur y China entre otros (Gálvez Montero y García Vega, 2016: 214), así como de continuidad en la legislación relativa a los recursos naturales.

En otro orden, pero de significativa importancia para el país, en abril de 2009 se condenó a 25 años de prisión al ex presidente Alberto Fujimori “al encontrarlo culpable de los cuatro casos que comprendían el juicio por violaciones de los derechos humanos (...) se convierte en el primer ex presidente de la región elegido democráticamente en ser condenado por crímenes de lesa humanidad” (Meléndez y León, 2010: 454).

Volviendo al Ejecutivo, uno de los principales acontecimientos que le afectaron fue el conflicto denominado Baguazo, el cual desencadenó una nueva crisis de gabinete. Este importante suceso fue la respuesta violenta a la Ley de la Selva, conjunto de decretos legislativos que Alan García impulsó como vía de articulación legal del TLC con Estados Unidos desde diciembre de 2007 al primer trimestre de 2008. Dejando de lado la discutible conveniencia de algunos de los decretos, se desataron importantes protestas sociales en la Amazonía peruana a lo largo de 2008 y 2009, con una violencia creciente. Tras varias decenas de muertos el 5 de junio de 2009 en la ciudad de Bagua, el Congreso interpeló al PCM y a la ministra de Interior, aunque no derivó en censura. No obstante, el desgaste del Ejecutivo⁸² era elevado ante el Legislativo -que había apoyado en varias ocasiones los reclamos de los pueblos indígenas- y la sociedad, por lo que un mes después se sucedió una nueva crisis total de Gabinete.

La renovación de ministros y de primer ministro, así como de la entrada en vigor del TLC con Estados Unidos, vinieron precedidas del inicio del contencioso en La Haya ante Chile por los límites marítimos entre ambos países. Esto hizo que a pesar de los conflictos sociales producidos por todos el país, así como de la discutible gestión del Ejecutivo, la imagen de Alan García mejorara con respecto a 2008 (Meléndez y León, 2010: 456), como se mostrará posteriormente.

⁸² Prueba del desgaste del Ejecutivo fue la dimisión de la entonces ministra de Mujer y Desarrollo Social el 8 de junio de 2009, Carmen Vildoso Chirinos, en protesta por la política de comunicación del Gobierno, donde a través de videos emitidos en la televisión se buscaba responsabilizar a la población indígena de los conflictos.

En todo caso, junto al PCM dejaron sus carteras Ántero Flores Aráoz (Defensa), Carlos Leyton Muñoz (Agricultura), Jorge Villasante Aranibar (Trabajo y Promoción del Empleo), Mercedes Cabanillas (Interior), y Rosario Fernández Figueroa (Justicia). Mercedes Aráoz Fernández cambió Comercio Exterior y Turismo por Producción.

Le sustituyó Javier Velásquez Quesquén, PCM entre el 11 de julio de 2009 y el 12 de septiembre de 2010. Su nombramiento no fue irrelevante, ya que además de pertenecer al APRA, era por aquel entonces presidente del Congreso, institución con la que el Ejecutivo se había distanciado progresivamente a raíz principalmente de la legalidad y oportunidad de los decretos legislativos anteriormente mencionados. Nombró a nuevos ministros con un perfil partidario más pronunciado que el anterior gabinete de Yehude Simón, atrayendo a miembros de grupos parlamentarios opositores, caso de Rafel Rey y Martín Pérez Monteverde, cercanos por aquel entonces al PPC; y del mismo APRA: Mercedes Cabanillas, ex presidenta del Congreso (26 de julio de 2006 a 26 de julio de 2007) y ex candidata a la presidencia (1995) y Aurelio Pastor Valdivieso, congresista.

Durante su gestión se recondujeron los principales conflictos sociales de los meses previos, a lo que ayudó el incremento de la presencia militar y policial en las regiones amazónicas. Esta nueva política vino contenida en el PLAN VRAE, que también destinaba mayores inversiones en materia social y que buscaba atacar al narcotráfico en la zona.

A pocos días de su renuncia, la cual fue justificada por motivos electorales, se creó el Ministerio de Cultura, a cargo del antropólogo Juan Ossio Acuña desde el 4 de septiembre de 2010. Su salida vino acompañada por Rafael Rey Rey (Defensa), Adolfo de Córdova Vélez (Agricultura), Nidia Vilchez Yucra (Mujer y Desarrollo Social), Mercedes Aráoz Fernández (Economía y Finanzas), Martín Pérez Monteverde (Comercio Exterior y Turismo), José Nicanor Gonzáles Quijano (Producción), Bustamante (Interior) y Víctor García Toma (Justicia).

José Antonio Chang le sucedió en el cargo, siendo el cuarto PCM, entre el 14 de septiembre de 2010 al 18 de marzo de 2011 y manteniendo su cartera en Educación. De adscripción partidaria aprista, su perfil era especialmente profesional, enfocado al ámbito universitario. Durante su breve mandato deben destacarse, por un lado, las elecciones regionales y municipales de noviembre de 2010. De los nuevos ministros (un total de ocho), dos tenían relación partidaria con el APRA, uno con Fuerza Popular (Octavio Salazar Miranda, posteriormente congresista entre 2011-2016 por el fujimorismo), siendo los restantes independientes.

Estos comicios representaron una nueva oportunidad para seguir analizando la capacidad de los partidos nacionales de ser competitivos en regiones y municipios, así como de las tendencias electorales que se iban dibujando de cara a las elecciones generales de 2011. En este sentido, lo primero que debe resaltarse es el deterioro de los principales partidos con presencia en el Congreso para mantener estructuras partidarias por todo el país.

Ejemplo de ello, si bien el APRA y el PNP fueron las únicas organizaciones partidarias capaces de presentar candidaturas a todas las regiones en 2006, en esta ocasión vivieron un fuerte retroceso, no acompañado por el incremento de otras de carácter nacional. Véase la siguiente tabla a modo de breve y rápida ilustración a este respecto:

Tabla 7.2.1.b: Candidaturas regionales de partidos nacionales en elecciones 2006 y 2010

Partido	Candidaturas Regiones 2006	Candidaturas Regiones 2010
APRA	25	22
PNP	25	3
UPP	16	7
AP	10	7
Restauración Nacional	10	6
UN	8	2
Alianza para el Progreso	5	3
PP	5	2
Somos Perú	3	3
Partido Humanista Peruano	2	1

Fuente: Bonifaz Seifert (2014: 56),

Puede decirse que a primera vista sorprende la gran caída de PNP, dado que fueron la primera fuerza legislativa tras las elecciones generales de 2006 y que se configuraron en un primer momento, como la principal oposición al aprismo. Sin embargo, como se mostrará posteriormente, este resultado fue en línea al desempeño de su grupo parlamentario, ya que sufrió divisiones y deserciones de considerable magnitud. Por otro lado, de las tres candidaturas regionales que logró presentar el PNP, dos de ellas lo hicieron bajo una coalición (Bonifaz Seifert, 2014: 79). Asimismo, el APRA, a pesar del desgaste de la tarea de gobierno nacional que fue sufriendo, siguió siendo la única organización con capacidad de competir en casi todo el Estado.

Vistas las candidaturas de partidos nacionales, no deben sorprender por tanto los resultados electorales de dichos comicios. En este sentido, el sistema de partidos continuó con su regionalización, desplazando a las de carácter nacional. Otro elemento a destacar fue la presentación y éxito progresivo -con respecto a 2002 y 2006- de movimientos y listas independientes en detrimento de las organizaciones partidarias, ya que éstas lograron únicamente un 57,9% de los votos válidos a nivel municipal y provincial y un 36% fuera de Lima (Remy, 2011: 4).

Véase la siguiente tabla que resume los resultados de estas elecciones:

Tabla 7.2.1.c: Presidencias obtenidas en las elecciones subnacionales de 2010.

Partido	Regiones (25)	Provincias (195)	Distritos (1615)
PNP	1	0	22
APRA	1	9	126
Somos Perú	1	8	65
Alianza para el Progreso	1	14	76
Otros Nacionales	1*	31	295
No Nacionales	20	133	1031

Fuente: elaboración propia con base al JNE. *AP 1 presidencia.

Como puede verse, la caída del PNP siguió profundizándose, aunque se reforzaron dos organizaciones partidarias de carácter nacional: Alianza para el Progreso y el Fujimorismo, quien participó en estos comicios con la marca Fuerza 2011, en vistas a las generales del año siguiente. Asimismo, la volatilidad en estos comicios, y en lo que a nivel regional se refiere, se situó en un nivel prácticamente similar al desarrollado en 2006: 66,52%, en base a Bonifaz Seifert (2014: 59). Con respecto a la capital, Susana Villarán (Fuerza Social) fue elegida alcaldesa, obteniendo unos pocos miles de votos más que Lourdes Flores (PPC), quien nuevamente se quedaba a escasas décimas de obtener un gran resultado electoral.

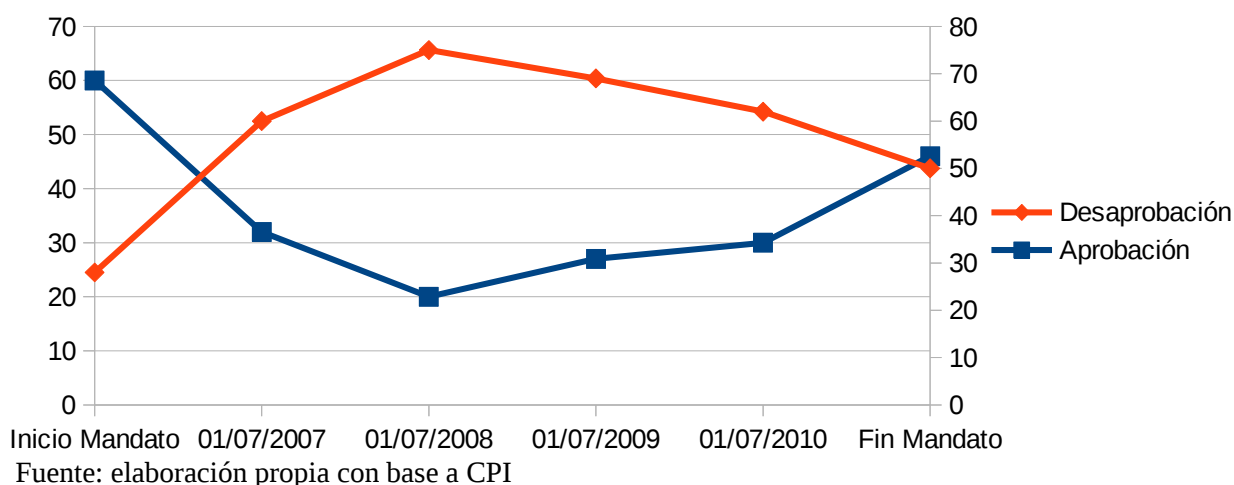
El otro gran evento de este período fue el conflicto minero Tía María, radicado en el sur, en el departamento de Arequipa y que fue produciendo altercados y víctimas mortales hasta mediados de 2015. Las protestas comenzaron en los primeros meses de 2011, tras la publicación de diversos informes medioambientales que alertaban de las consecuencias de los proyectos planteados y ante la negativa de las autoridades, especialmente nacionales, de recoger las demandas de los manifestantes. Finalmente, el 19 de marzo de 2011 Chang Escobedo presenta su dimisión ante el

Presidente de la República, aduciendo motivos personales, no habiendo cambios complementarios de entre los restantes ministros.

Su reemplazo y último PCM del mandato, fue Rosario Fernández Figueroa, segunda mujer en ocupar este cargo en el Perú (Gálvez Montero y García Vega, 2016: 225). Lo fue por un período de muy breve: del 19 de marzo al 28 de julio de 2011. Compatibilizó el premierato con la cartera de Justicia y, salvo por la entrada de Víctor Díaz Chávez al gabinete como nuevo ministro de Educación, no hubo más cambios con respecto al liderado por Chong.

Por tanto, el segundo quinquenio presidencial de Alan vino acompañado de una elevada inestabilidad ministerial, conflictividad social y debilidad parlamentaria. Además, como muestra el siguiente gráfico, su popularidad bajó drásticamente transcurridos sus primeros doce meses en la presidencia:

Gráfico 7.2.1.b: Aprobación y Desaprobación de Alan García, 2006-2011.



Al igual que sucediera con Toledo, hacia final de su mandato logró mejorar su valoración, aunque en general se mantuvo en niveles bajos. Con respecto a la membresía partidaria del gabinete, los PCM tuvieron una cercanía al partido oficialista mayor que en el caso de Toledo, habiendo además aproximadamente un tercio de ministros del APRA de manera estable. Ocasionalmente entraron ministros pertenecientes o cercanos a otras bancadas, caso de PPC, Partido Humanista e incluso el fujimorismo. Por último, y a modo de resumen, véase la siguiente tabla sobre los PCM de este período:

Tabla 7.2.1.d: Presidentes del Consejo de Ministros durante el segundo gobierno de Alan García

Nombre	Duración en el cargo	Afiliación partidaria*	Forma de salida
Jorge del Castillo Gálvez	2 años y 3 meses	Sí, APRA	Cese por corrupción
Yehude Simon Munaro	10 meses	Sí, Partido Humanista	Cese por baguazo
Javier Velásquez Quesquén	14 meses	Sí, APRA	Dimisión
José Antonio Chang	6 meses	Sí, APRA	Motivos personales
Rosario Figueroa	4 meses	APRA, pero no activa	Fin Mandato

Fuente: elaboración propia con base a la Presidencia del Consejo de Ministros. * Al momento de asumir el cargo.

7.3 El Congreso

Como se ha mostrado previamente, la inestabilidad gubernamental, la baja popularidad del Presidente de la República y las tensiones eventuales con el Congreso fueron rasgos de este segundo mandato de Alan García. Véase ahora con más detenimiento cómo fue la actividad en la cámara baja, especialmente en lo que se refiere a la producción legislativa y a las medidas de control hacia el Ejecutivo.

7.3.1 Grupos parlamentarios y membresía de los principales órganos del Congreso.

Al igual que sucediera durante el quinquenio previo, los grupos parlamentarios evolucionaron en su membresía, siendo muy diferente su composición a finales del período a como los resultados electorales de 2006 dibujaban. En este sentido, véase la siguiente tabla a modo de ilustración:

Tabla 7. 3.1.a: Evolución de los grupos parlamentarios durante segundo mandato de Alan García

Congresistas por grupo parlamentario y por periodo anual de sesiones						
Grupo Parlamentario	Elecciones	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Alianza Nacional	-	-	-	-	7	10
Alianza Parlamentaria	-	9	9	7	7	6
Bloque Popular	-	-	-	-	7	
Bloque Unión Nacional	-	-	-	6	-	
Compromiso Democrático	-	-	-	3	3	6
Fujimorista	13	13	13	13	13	13
Frente de Centro	5	-	-	-	-	
Nacionalista	-	-	22	23	23	25
Nacionalista - UPP	-	42	20	8	-	
APRA	36	36	36	36	36	36
PP	2	-	-	-	-	
Restauración Nacional	2	-	-	-	-	
UN	17	17	15	13	13	13
Unidad Popular Patriótica	-	-	-	8	-	
UPP - PNP	45	-	-	-	9	7
No agrupados	-	3	5	3	2	4
Total	120	120	120	120	120	120

Fuente: elaboración propia con base al Congreso de la República.

Los datos muestran una creciente fragmentación parlamentaria, con un IGP del 3,99 en 2006-2007; 5,37 en 2007-2008; 6,01 en 2008-2008; 5,99 en 2009-2010 y 5,76 en 2010-2011. Además, todos los años hubo cambios en el número o tamaño de algún grupo parlamentario.

Prueba de ello, se pasó de seis grupos parlamentarios a diez, donde solo el aprismo y el fujimorismo (Alianza por el Futuro), se mantuvieron estables en su membresía. Es posible que, como se resaltó previamente, el hecho de que sólo tres partidos se presentaron solos a los comicios (APRA, PP y Restauración Nacional) haya podido influir en esta evolución. Resulta sorprendente la temprana ruptura de la alianza entre el PNP y UPP, así como las deserciones que ellos mismos sufrieron una vez establecidos en diferentes grupos parlamentarios. Esto hizo a su vez que el oficialismo se convirtiera en la primera fuerza parlamentaria, de manera precaria aunque con alianzas razonablemente estables entre el fujimorismo y pequeñas fuerzas de centro-derecha. La oposición, por su parte, se mostró dividida, débil y tendente a la fragmentación (Tanaka y Vera,

2007: 245), a lo que se puede unir una menor tasa de cohesión en el voto en relación al aprismo (Meléndez y León, 2010: 469).

A su vez, esta debilidad de los partidos para presentarse autónomamente a las elecciones legislativas y a la evolución de los grupos parlamentarios, ha de complementarse con los resultados obtenidos en las elecciones subnacionales, siendo las desarrolladas en 2006 y 2010 ejemplos de repliegue de los partidos nacionales y de dificultades para presentar candidaturas por todo el país y, además, de manera exitosa.

De entre los nuevos grupos parlamentarios, se debe destacar en primer lugar, a Alianza Parlamentaria, conformando un grupo opositor de centro-derecha. Esta bancada se formó por los diputados de AP y Somos Perú en un primer momento, uniéndose posteriormente congresistas de otros partidos políticos, caso de PP y Restauración Nacional. Este último partido se retiró del grupo parlamentario en 2008.

Pareciera que la oposición se encontró dividida, fragmentada y con dificultades para organizarse de manera estable, al menos en lo concerniente a los grupos parlamentarios⁸³. Destáquese a este respecto que casi la mitad de los diputados no tenía afiliación partidaria, siendo invitados en su mayoría por los partidos políticos para participar en los comicios (Meléndez y León, 2010: 470).

Con respecto a los principales órganos del Congreso, la mencionada evolución de los grupos parlamentarios (IGP) y la relación de fuerzas entre distintos bloques se reflejó en su membresía. Como puede verse en la siguiente tabla relativa a la Mesa Directiva para este quinquenio, el oficialismo mantuvo la presidencia de la cámara todos los años. Además se evidenció la alianza con el fujimorismo, los cuales obtuvieron importantes puestos en relación al tamaño relativo de su bancada. El cuarto año legislativo podría ser ejemplo de este dominio, ya que la presidencia y vicepresidencias estuvieron en manos del APRA o grupos cercanos. Este mismo año, por cierto, comenzó con una presidente interino, ya que Javier Velásquez Quesquén asumió el cargo de PCM:

⁸³ Este hecho será posteriormente complementado con el control parlamentario.

Tabla 7.3.1.b. Mesa Directiva del Congreso durante el período parlamentario 2006-2011

Período	Presidente	Vicepresidentes*
Primer año legislativo 26/07/2006-26/07/2007	Mercedes Cabanillas Bustamante (APRA)	1º José Alejandro Vega Antonio (UPP) 2º Fabiola María Morales Castillo (AN) 3º Luisa María Cuculiza Torre (Fujimorista)
Segundo año legislativo 26/07/2007-26/07/2008	Luis Gonzales Posada Eyzaguirre (APRA)	1º Aldo Vladimiro Estrada Choque (UPP) 2º Martha Moyano Delgado (Fujimorista) 3º Carlos Alberto Torres Caro (No Agrupado)
Tercer año legislativo 26/07/2008-26/07/2009	Javier Velásquez Quesquén (APRA)	1º Aguinaga Recuenco (Fujimorista) 2º Álvaro Gonzalo Gutiérrez Cueva (AN) 3º Fabiola María Morales Castillo (AN)
Cuarto año legislativo 26/07/2009-26/07/2010	Aguinaga Recuenco (interino; Fujimorismo) Luis Alva Castro (APRA)	1º Cecilia Chacón De Vettori (Fujimorista) 2º Wilson Michael Urtecho Medina (AN) 3º Antonio León Zapata (AN)
Quinto año legislativo 26/07/2010-26/07/2011	César Zumaeta Flores (APRA)	1º Aguinaga Recuenco (Fujimorista) 2º Alda Mirta Lazo Ríos De Hornung (AN) 3º Eduardo Espinoza Ramos (UPP)

Fuente: elaboración propia con base a los datos del Congreso de la República. *A partir del primer período legislativo los vicepresidentes se redujeron de cinco a tres.

De igual modo se puede destacar el desplazamiento de la oposición, en especial de PNP y UPP. La ruptura de su alianza pre-electoral se plasmó en dos diferentes grupos parlamentarios en el Congreso, hecho que fue acompañado de sucesivas deserciones en cada una de las bancadas, resultando en un debilitamiento de ambos. En lo que se refiere al reparto de cargos, no obtuvieron los mismos resultados que UN o Alianza para el Futuro (Fujimoristas). Asimismo, también debiera destacarse que, a diferencia del mandato previo, durante el paso de los años el oficialismo no se debilitó en cuanto a control de órganos, hecho que sí sucedió durante el toledismo. En esta ocasión, y posiblemente por la estabilidad del APRA, su dominio fue estable.

Por otro lado, se debe destacar la conformación del Consejo Directivo. En este sentido, y al igual que la Mesa Directiva, se muestra la evolución de los grupos parlamentarios y su peso relativo, al menos en lo que se refiere a las principales bancadas. De este modo, el aprismo fue incrementando su dominio en términos cuantitativos con el paso de los años legislativos, dada la división anteriormente comentada de la coalición más votada en los comicios legislativos. Asimismo, se puede comprobar el incremento de grupos parlamentarios:

Tabla 7.3.1.c: Miembros del Consejo Directivo durante el período parlamentario 2001-2006

Período	Mesa Directiva	Directivos Portavoces
Primer año legislativo 26/07/2006-26/07/2007	Presidente: (APRA) Vicepresidencias: UPP; AN; Fujimoristas	APRA: 6; UPP-PNP: 5; UN: 3; Fujimorismo: 2; Compromiso Democrático: 2; Alianza Parlamentaria: 2; PPC: 1.
Segundo año legislativo 26/07/2007-26/07/2008	Presidente: (APRA) Vicepresidencias: UPP; Fujimoristas; Independientes	APRA: 6; UPP-PNP: 5 ; UN: 3 ; Fujimorismo: 2; Alianza Parlamentaria: 2; PNP: 2; Compromiso Democrático: 1.
Tercer año legislativo 26/07/2008-26/07/2009	Presidente: (APRA) Vicepresidencias: Fujimoristas; AN; AN	APRA: 6; PNP: 3; UPP-PNP: 2; UN: 2; Fujimorismo: 2; AN: 2; Alianza Parlamentaria: 1; No Agrupado: 1.
Cuarto año legislativo 26/07/2009-26/07/2010	Presidente: (APRA) Vicepresidencias: Fujimoristas; AN; AN	APRA: 8; PNP: 4; UN: 3; Fujimorismo: 3; UPP- PNP: 1; Alianza Parlamentaria: 1; Compromiso Democrático: 1; No Agrupado: 1; AN: 1;
Quinto año legislativo 26/07/2010-26/07/2011	Presidente: (APRA) Vicepresidencias: Fujimoristas; AN; UPP.	APRA: 8; PNP: 4; UN: 3; Fujimorismo: 3; UPP: 2; AN: 2; Alianza Parlamentaria: 1; Compromiso Democrático: 1; No Agrupado: 1

Fuente: elaboración propia con base a los datos del Congreso de la República.

7.4 La producción legislativa

A diferencia de Alejandro Toledo, Alan García no tuvo una alianza estable y pública con un grupo parlamentario en forma de programa de gobierno. No obstante sí tuvo aliados recurrentes, siendo en este caso el fujimorismo y UN (en menor medida), como de hecho se ejemplificó en la membresía de los principales órganos del Congreso. Asimismo, esto se tradujo en una menor pluralidad de partidos políticos en los puestos de dirección, hecho diferencial con respecto al mandato de Toledo, aunque en su caso se produjera posiblemente por una creciente pérdida de legisladores de su propia bancada o menor dominio del Congreso. El aprismo en cambio se mantuvo estable, lo que unido a la división de otros grupos parlamentarios le concedió un aparente

mayor peso de decisión. De igual modo, la alianza con el fujimorismo y con pequeñas bancadas se tradujo en un recurrente apoyo en las votaciones de proyectos de ley procedentes del Ejecutivo, pero sobre todo, en nombramientos de cargos públicos de segundo orden, como se acaba de mostrar (Gutiérrez, 2007: 5).

En efecto, como puede verse en la siguiente tabla, el Ejecutivo tuvo porcentajes de éxito bastante elevados, aunque de manera decreciente según transcurrió el quinquenio. De este modo, se inició con un 70,5% para los primeros meses de su mandato (desde finales de julio de 2006), y acabó con una tasa del 36,3%. Este indicador es interesante, dado que mostraría en materia legislativa la supuesta fortaleza del Ejecutivo ante los grupos parlamentarios, así como de la variante capacidad para obtener apoyos congresuales por años.

Tabla 7.4.a Proyectos de Ley presentados por el Ejecutivo y publicados en El Peruano por año

Año	Presentados	Publicados	% Éxito
2006	112	79	70,5%
2007	207	145	70%
2008	119	64	53,7%
2009	149	82	55%
2010	128	58	45,3%
2011	77	28	36,3%
Total	792	456	57,5%

Elaboración propia con datos de El Congreso de la República

Sin embargo, esta tabla debe complementarse con la información relativa a los grupos parlamentarios e, incluso, con la de los demás actores con capacidad para presentar proyectos de ley ante el Congreso. En este sentido, es sorprendente la baja tasa que registraron todos ellos, incluida la bancada oficialista. Del mismo modo, se produjo una clara bajada de presentación de proyectos de ley, dada la nueva exigencia de que éstos vinieran avalados por el grupo parlamentario, novedad con respecto al anterior quinquenio. Véase la siguiente tabla para obtener una información más detallada en cuanto a las tasas de éxito agregadas para este período:

Tabla 7.4.b Proyectos de Ley presentados y publicados por Grupo Parlamentario (2006-2011)

Grupo Parlamentario	Proyectos de Ley Presentados	Proyectos de Ley Publicados	% de Éxito	Escaños en el Congreso
Alianza Nacional	148	17	11,4%	7/120
Alianza Parlamentaria	292	55	18,8%	7-9/120
Bloque Popular – Compromiso Dem.	112	10	8,9%	7-10/120
GP. Fujimorista	207	50	24,1%	13/120
GP Especial	68	8	11,7%	2-5/120
Nacionalista Unión por el Perú	623	100	16%	8-42/120
Multipartidario	500	136	27,2%	No aplica
Partido Nacionalista Peruano	469	63	13,4%	22-23/120
APRA	865	103	11,9%	36/120
Unidad Nacional	268	72	26,8%	13-17/120
Total	3552	614	17,2%	No aplica

Elaboración Propia con datos del Congreso de la República

En efecto, las tasas de éxito en términos generales fueron bajas, aunque con diferencias interesantes. Por un lado, los grupos parlamentarios más cercanos al oficialismo alcanzaron mejores resultados que los opositores, como ejemplifican a este respecto los niveles que obtuvieron los fujimoristas, UN y el PNP, por ejemplo. Pareciera replicarse el éxito de estos partidos en relación a las demás bancadas que se manifestó con el reparto de cargos en los principales órganos del Congreso. Por otro lado, sorprende la baja tasa de éxito de la bancada aprista, ya que el 11,9% es un dato muy bajo, especialmente si se le compara con el logrado con otras fuerzas políticas o con los que el Ejecutivo obtuvo para este mismo período. Este bajo resultado puede sugerir dificultades para realizar acuerdos con otras fuerzas políticas, así como evidenciar que, a pesar de la creciente fragmentación que se vivió en la cámara durante el segundo gobierno de Alan García, su propio grupo parlamentario siguió siendo cuantitativamente pequeño.

Si se tuvieran en cuenta los demás actores que tienen capacidad para presentar proyectos de ley ante el Congreso, puede verse que sus tasas de éxito fueron igualmente bajas, aunque con diferencias notables. Esto puede llevar a la conclusión parcial de que, en general, hubo dificultades para lograr apoyos en el Congreso por parte de todos los actores, aunque a este respecto habría de

contemplarse posiblemente como excepción al Ejecutivo, ya que sus tasas de éxito fueron mucho más elevadas.

Tabla 7.4.c Proyectos de Ley presentados por actores ajenos al Ejecutivo y Legislativo y su tasa de éxito

Proponente	PdL presentados y publicados	% de Éxito
BCRP	1/1	100%
Colegios Profesionales	41/8	19,5%
Consejo Nacional Magistratura	6/0	0%
Contraloría General de la República	21/4	19%
Corte Suprema de la Justicia	1/0	0%
Defensoría del Pueblo	3/0	0%
Gobiernos Locales	143/31	21,6%
Gobiernos Regionales	54/11	20,4%
Iniciativas Ciudadanas	11/1	9%
Jurado Nacional de Elecciones:	34/9	26,4%
Ministerio Público	9/6	66,6%
Oficina Nacional de Procesos Electorales	9/0	0%
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	7/0	0%
Superintendencia de Banca y Seguros	7/0	0%
Poder Judicial	30/7	23,3%
Total	374/78	20,6%

Elaboración propia con datos del Congreso de la República

Nótese que pese a todo, en los proyectos de ley se recogen diferentes instrumentos normativos, como por ejemplo resoluciones legislativas. Por ello, este indicador agregado hay que matizarlo en su importancia, dado que no se refiere exclusivamente a hipotéticas leyes.

Centrando por tanto la atención en materia legislativa de manera más concreta, deben observarse las leyes aprobadas en este mismo período. En este sentido, puede comprobarse igualmente un papel protagonista y exitoso del Ejecutivo, hecho que no obstante no sería novedad, tal y como se reflejó durante el mandato de Toledo. En relación a García, y como puede verse en la siguiente tabla, el Poder Ejecutivo mantuvo elevadas proporciones como origen de las leyes aprobadas. Eso sí, al igual que sucediera con otros indicadores, su desempeño con el transcurso de los años es decreciente en cuanto a tasas de éxito:

Tabla 7.4.d: Procedencia de las leyes aprobadas durante el segundo mandato de García

Año	Ejecutivo	Legislativo	Total
2006-2007	67	76	143
2007-2008	64	69	133
2008-2009	52	61	113
2009-2010	57	73	130
2010-2011	48	114	162
Total	288	393	681
Porcentajes	42,3%	57,7%	100%

Fuente: Patriau (2012: 6)

Estos datos muestran un papel importante del Ejecutivo en lo que se refiere a creación legislativa, además de la mencionada variabilidad. Sin embargo, no debe quizá entenderse que el Legislativo tuvo un rol plenamente secundario o pasivo, ya que como Patriau (2012: 6) señala, sólo se aprobó el 50% de las leyes propuestas por el Ejecutivo, lo que en su opinión denotaría un congreso reactivo. A ello súmese que gran parte de esas leyes lo fueron en forma de decretos.

A este respecto es interesante mostrar la reacción ejecutiva, como puede ser el empleo del veto. De este modo, el veto de bolsillo, es decir, la no promulgación de la ley por parte del Presidente de la República, fue utilizado por García en nueve ocasiones (La Ley, 2015). Es interesante que uso se produjo únicamente a partir de la segunda parte de su mandato, con crecientes dificultades para articular apoyos en la cámara en cuanto a producción legislativa.

Ejemplo de ello, la primera ley no firmada por el presidente fue la referente a la modificación de los decretos legislativos 1015 y 1073, relativos al uso de recursos naturales y a los conflictos sociales relacionados con el Baguazo. Como se comentó anteriormente, el Congreso se puso de parte de los protestantes, revisando los mencionados decretos. García, en vista del conflicto existente y de su minoría parlamentaria, optó por no vetar total ni parcialmente la nueva Ley 29261, pero sí de rehusar firmarla. Asimismo, de los restantes ocho vetos de bolsillo, es resaltable que seis se produjeron en los últimos 6 meses de su mandato.

También empleó el veto parcial. Siguiendo a Campos (2014: 49), García observó 141 leyes autógrafas, suponiendo éstas el 15% del total, y superando el Congreso por insistencia el 26% de ellos. El total de vetos supone no obstante un dato moderadamente inferior al de Toledo, aunque al igual que él, García lo llevó a cabo cuando su situación parlamentaria se caracterizó por un creciente distanciamiento o de enfrentamiento incluso.

Este supuesto desempeño reactivo se puede complementar con el análisis de la emisión de decretos por parte del Ejecutivo y su posterior tratamiento por el Congreso. Como se vio previamente con Toledo, hay que diferenciar los de carácter urgente de los legislativos, dado que los primeros no requieren de apoyos previos por parte del Congreso y los segundos, sí. Asimismo, su procedimiento de aprobación relega al Legislativo a un segundo plano y, como se mostrará a continuación, puede conllevar ciertas conductas discutibles al ausentarse el control parlamentario *a priori*. De hecho, como se vio durante la descripción de los ministros y primeros ministros, la promulgación de ciertos decretos legislativos desató protestas sociales así como un enfrentamiento con el Congreso⁸⁴.

En el caso de García, y a diferencia de Toledo, los decretos legislativos crecieron en número de manera significativa aunque también lo hicieron los decretos de urgencia. Ésta sería la primera conclusión del análisis de los decretos, ya que posteriormente se mostrará su vigilancia por parte del Legislativo. A este respecto, una vista comparada con los demás presidentes desde 1980 puede arrojar la impresión de que hasta la fecha, Toledo fue más bien la excepción, como muestra la siguiente tabla comparativa de la emisión de decretos y su tipología desde 1980 hasta 2011:

Tabla 7.4.e: Decretos y leyes por mandato presidencial, 1980-2011

Presidente	Decretos legislativos (a)	Decretos de urgencia (a)	Leyes publicadas (b)	Total
Belaunde (1980-1985)	348	667	724	1739
Alan García (1985-1990)	263	1033	665	1961
Fujimori(1990-2000)	449	1813	1067	3329
Paniagua (2000-2001)	10	122	117	249
Toledo (2001-2006)	42	205	1271	1517
Alan García (2006-2011)	142	383	732	1257
Total	1254	4223	4418	10095
Porcentajes	13%	42%	45%	100%

Fuente: (a): Tanaka y Vera (2010: 101); (b): Levitt (2002: 172).

Esta variación cuantitativa de decretos entre Toledo y García puede deberse a multitud de variables, como la partidaria o la propia forma de gobernar entre otras muchas. Sin embargo, y dejando esta cuestión para más adelante, puede complementarse la información previa con su emisión por años:

⁸⁴ Como se mostrará posteriormente en la sección de control parlamentario al Ejecutivo.

Tabla 7.4.f: Decretos y Leyes durante el segundo gobierno de Alan García (2006-2011)

Tipo/Año	2006*	2007	2008	2009	2010	2011*	Total
Decreto de Urgencia	21	51	52	125	89	45	383
Decreto Legislativo	9	22	105	1	5	0	142
Total Decreto	30	73	157	126	94	45	525
Leyes (Legislativo)	74	170	110	165	123	29	681
% Decreto	40,5%	43,3%	142%	75,2%	75,6%	155,1%	78,1%

Elaboración propia con base al Diario Oficial El Peruano. * Años no completos por tratarse del inicio y fin del Cuarto Período Parlamentario (27 de julio a 26 de julio)

En relación a las leyes de presupuestos de este período, todos ellos volvieron a ser aprobados en la cámara baja⁸⁵. El aliado recurrente fue el Fujimorismo, con UN en ocasiones. El mayor opositor fue el PNP, cuya bancada conformada en un principio con la UPP ya dio muestras de disensión interna en los presupuestos de 2006. En todo caso, sus apoyos fueron superiores que durante el quinquenio previo, ya que los votos afirmativos tuvieron un suelo de 46 (en 2010), y un máximo de 68. Además, volvieron a tener un ritmo creciente en su gasto agregado.

Por último, ha de mencionarse el referéndum celebrado en octubre de 2010 para la aprobación del proyecto de ley de devolución de aportes al FONAVI, resultando vencedora la opción afirmativa por un 66,47% (ONPE, 2010). Este mecanismo se activó, no obstante, tras la decisión del Tribunal Constitucional, ya que durante el mandato de Toledo el JNE entendió que al tratarse de un asunto relativo a la devolución de aportes que los contribuyentes realizaron durante décadas, era una materia exenta de consulta popular. Por ello, Alan García promulgó posteriormente la Ley N° 29625, aunque su reglamentación llegó en 2012, ya bajo el gobierno de Ollanta Humala (Decreto Supremo N° 006-2012-EF). Este referéndum, al contrario que el realizado durante el mandato de Toledo, no contó con una considerable politización por parte de las organizaciones partidarias.

⁸⁵ Las leyes presupuestarias fueron las siguientes: 2011, n°29626; 2010, n°29465; 2009, n°29289; 2008, n.º 29142 y 2007, n.º 28927.

7.4.1 *Medidas de control parlamentario*

Con respecto a las medidas de control político por parte del Legislativo hacia el Ejecutivo, durante este período se llevaron cabo 140 estaciones de preguntas. Esta cifra supone un incremento notable con respecto al período previo, aunque como señala Campos a este respecto, “no es una práctica habitual en el sistema político peruano” (2014: 43) siendo su trascendencia y empleo, secundarias.

Ello puede complementarse con las peticiones de información a miembros de la administración, cifra que llegó a 1529, sustancialmente superior al producido previamente (3154 al conjunto de la administración nacional, con base a datos del Congreso). De igual modo, se crearon 15 comisiones extraordinarias de investigación, un leve incremento con el período 2001-2006 (Campos, 2014: 42).

Se presentaron 40 mociones de interpelación, siendo votadas 20 y realizadas únicamente 10 (Campos, 2014: 35). Por ello, esta autora vuelve a destacar la incapacidad de la oposición para llegar a acuerdos de fiscalización al Ejecutivo, así como la capacidad de éste de lograr, en ocasiones individualmente, el favor de los diputados. A este respecto resulta interesante el número de mociones presentadas, el cual fue 12; y el de las ganadas, ninguna (Campos, 2014: 37).

Estos números pueden complementarse con los hechos sucedidos en torno al caso petroaudios, ya que la oposición “exigió responsabilidad penal del entonces jefe del gabinete Jorge del Castillo y de los ministros de Energía Juan Valdivia y de Salud Garrido Lecca. Sin embargo, debido a la debilidad de la oposición en el Parlamento, el Congreso de la República no logró acusar penal ni constitucionalmente a los referidos” (Meléndez y León, 2010: 462).

Otra cuestión importante es la referida a la necesaria aprobación por mayoría simple del Congreso a los premieres nombrados por el Presidente de la República y la subsecuente conformación del Consejo de Ministros. Como puede verse en la siguiente tabla, los apoyos fueron reduciéndose con el paso del quinquenio, obteniendo escasos votos a favor. De hecho, de no ser por las numerosas ausencias en el Pleno, es probable que las dificultades de obtener la confianza de la cámara hubieran sido mayores:

Tabla 7.4.1.a: Voto de confianza a Presidentes del Consejo de Ministros, 2001-2006

Candidato	Votos a favor	Votos en contra	Abstenciones	Presentes
Jorge Del Castillo	75	18	23	116
Yehude Simon	61	16	10	77
Velásquez	68	14	11	95
Chang	51	17	4	72
Rosario Fernández	46	0	28	76

Fuente: Campos (2014: 32).

Sin embargo, la medida de control político más importante que se llevó a cabo por parte de la cámara baja y que supuso mayores tensiones con el Ejecutivo, fue el control de los decretos, los cuales como se acaba de mostrar, se emitieron de manera más profusa que con respecto a Toledo. En este sentido, el Congreso delegó en cuatro ocasiones las facultades legislativas, dando lugar a 134 decretos legislativos. Sin embargo, se entendió en ocasiones por parte de la Comisión de Constitución y Reglamento que se produjeron abusos, lo que derivó en varias supresiones o modificaciones. Véase, a este respecto, la composición anual de esta importante comisión:

Tabla 7.4.1.b: Integrantes por años legislativo de la Comisión de Constitución y Reglamento

Período	Integrantes
Primer año legislativo 26/07/2006-26/07/2007	Presidente: APRA Vicepresidente: PNP Secretario: UN Miembros: APRA (3); PNP (2); Fujimorista(2); UN(1); UPP (2); Alianza Parlamentaria (1); No Asignado (1)
Segundo año legislativo 26/07/2007-26/07/2008	Presidente: APRA Vicepresidente: Compromiso Democrático Secretario: Alianza Parlamentaria Miembros: APRA (3); PNP (3); Fujimorista(2); UN(2); UPP (1); No Asignado (1)
Tercer año legislativo 26/07/2008-26/07/2009	Presidente: APRA Vicepresidente: Compromiso Democrático Secretario: Fujimorista Miembros: APRA (4); PNP (3); Fujimorista(1); UN (2); UPP (1); Alianza Parlamentaria (1); AN (1);
Cuarto año legislativo 26/07/2009-26/07/2010	Presidente: APRA Vicepresidente: Compromiso Democrático Secretario: Fujimorista Miembros: APRA (4); PNP (3); Fujimorista(1); UN(2); UPP (1); Alianza Parlamentaria (1); AN (1);

Quinto año legislativo 26/07/2010-26/07/2011	Presidente: APRA Vicepresidente: Compromiso Democrático Secretario: Fujimorista Miembros: APRA (5); PNP (4); Fujimorista(1); UN(2); UPP (1); Alianza Parlamentaria (1); AN (2);
---	---

Fuente: elaboración propia con base al Congreso de la República del Perú.

Como puede observarse, el oficialismo tendió a dominar dicha comisión, especialmente a través de la presidencia y de los titulares desde un punto de vista cuantitativo, si se incluyeran a formaciones que se inclinaron a su lado en el Congreso. Sin embargo, este juego de mayorías no fue suficiente para evitar que esta comisión, y el Legislativo en general, entendiera que diversos decretos del Ejecutivo debieran ser revisados, dando incluso a ciertas crisis o tensiones entre ambas instituciones. Sin embargo, por lo general la mayoría de los decretos, fueran de carácter legislativo o urgente, no encontraron oposición efectiva en la cámara. De hecho, cuando ésta mostró una posición reactiva fue frecuentemente por la presión social.

Ejemplo de ello pueden ser varios de los decretos legislativos que anteriormente se comentaron en relación al TLC con Estados Unidos. Así, de los decretos legislativos que emitió el Ejecutivo desde enero a junio de 2008, dos levantaron fuerte oposición en un primer momento: los DL 1015 y DL1073.

Estas normas modificaron la Ley 26505, estableciendo nuevas condiciones para la explotación de recursos naturales en territorios donde hubiere población, lo que desató rápidamente elevadas protestas sociales en diferentes zonas de la Amazonía y la Sierra, especialmente en la ciudad de Bagua. Ante la creciente queja y descontrol de la situación, la reacción del Legislativo fue la derogación de los mencionados decretos, lo que supuso a su vez una relajación de las protestas, pero un enfrentamiento dialéctico con el Ejecutivo.

Una situación similar se puede encontrar con los DL1090, DL1060 y DL1064, resultado de la misma cesión de facultades por parte del Congreso y que conformaba una nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Emitido en los últimos días de la habilitación, nuevamente despertó protestas en diversas zonas del país. Sin embargo, en esta ocasión el Ejecutivo armó una mayor oposición, gracias al acuerdo con UN y Fujimoristas, por lo que la cámara no aceptó su derogación o sustitución, tal y como exigían los solicitantes. A cambio, el oficialismo propuso una suspensión temporal por 90 días, a la vez que la propia Comisión de Constitución y Reglamento lo consideraba

inconstitucional. Finalmente, este conjunto de decretos fue sustituido por una nueva ley que volvía a la situación regulatoria previa.

Estos hechos, sin embargo, pueden encontrarse con otros DL de similar contenido, caso de DL994, DL1020, DL 1064 y DL1081, a lo que habría que sumar DL de dudosa relación con la materia delegada por el Congreso, pero que no fueron rechazados *a posteriori*: DL998, DL1027 y D1066 entre otros.

Posteriormente, y ya en los meses finales de su mandato, el DL 1097 levantó nuevamente fuerte oposición social. Este decreto regulaba la aplicación de normas procesales por delitos relacionados con la violación de derechos humanos, estableciendo, en opinión de los críticos, excepciones para aquellos actos en contra del terrorismo. En un primer momento, el Ejecutivo pudo contener medidas procedentes del Legislativo, gracias en parte al apoyo fujimorista. Sin embargo, la dimisión de Marios Vargas Llosa de la Comisión del Lugar de la Memoria y las críticas abiertas de varios sectores de la sociedad, terminaron generando un enfrentamiento abierto contra la cámara baja y dentro del propio gabinete, dado que el impulsor de la norma, el Ministro de Defensa (Rafel Rey) se opuso a su derogación pero Alan García lo propuso como solución. El resultado final fue su derogación ante la amenaza del Congreso de llevarla a cabo, así como la dimisión de Rafael Rey.

Por último, ha de señalarse que Alan García recibió la delegación de facultades por parte del Legislativo en cuatro ocasiones, al igual que Toledo. Sin embargo, mientras Toledo lo empleó para emitir 42 decretos, García lo hizo para 142. Véase a continuación una tabla que resume las delegaciones de facultades por parte del Congreso:

Tabla 7.4.1.c: Delegación de Facultades al Ejecutivo durante el segundo mandato de Alan García.

Fecha	Ley Autoritativa	Materia Delegada	Plazo (días)	D.L emitidos
16/12/2006	Ley 28932	Tributaria	90	4
28/04/2007	Ley 29009	Tráfico ilícito de drogas, lavado de activos, terrorismo, secuestro, crimen organizado, trata de personas	60 (hábiles)	99
20/12/2007	Ley 29157	Implementación TLC EEUU-Perú	180	11
08/07/2010	Ley 29548	Militar-policial	45 (hábiles)	19

Fuente: Reflexión Democrática (2012)

Con respecto a los decretos de urgencia, 383 fueron el total de los emitidos a lo largo del quinquenio. Por años naturales, éste fue su ritmo: 21 en 2006; 51 en 2007; 125 en 2009; 89 en 2010

y 45 en 2011. Como se destacó previamente, supuso un aumento considerable con respecto al mandato presidencial de Toledo, aunque no lo sería si la comparación es con Fujimori e incluso con el primer gobierno de García. Más importante podría ser su relación cuantitativa, ya que supusieron un volumen comparable al 49% de las leyes. Este hecho ha llevado a algunos autores a considerar que supuso un abuso y “un indicio más del uso indebido de esta facultad excepcional por parte del Presidente de la República” (Blume Rocha, 2011: 28-29).

Deben resaltar dos importantes hechos. En primer lugar, la no derogación de algunos de los mismos por parte del Congreso, pero sí del Tribunal Constitucional. En efecto, a través de los decretos de urgencia, el oficialismo no sólo legisló de espaldas o sin el concurso del Congreso, sino que la ausencia de oposición articulada y efectiva se reflejó en la no nulidad de algunos de los decretos de urgencia, tarea que le correspondió, en algunos casos al Tribunal Constitucional, totalizando cinco de ellos, como los decretos 025-2008 y 061-2010, “ambos expulsados del ordenamiento jurídico” (Blume Rocha, 2011: 32-33). Pareciera pues, que la tarea de control recayó de manera importante, en el mencionado tribunal Parlamento. Por parte del Congreso, 18 decretos fueron derogados.

En segundo lugar, este mismo autor destaca el carácter indiscriminado y excesivamente amplio del uso de los decretos de urgencia, hecho que a su juicio haría inconstitucional a una gran parte de ellos, aunque finalmente no se produjeran más sentencias en este sentido. Sin embargo, resalta que algunos abarcaron temáticas no contempladas por la Constitución, como “la regulación de las escalas salariales de los altos funcionarios del Estado hasta la disposición de excepciones en lo que respecta a los límites presupuestales” (Blume Rocha, 2011: 27).

8 Tercer mandato presidencial: Ollanta Humala (2011-2016)

8.1 Las elecciones generales de 2011

Las elecciones generales de 2011 volvieron a suponer otro cambio importante en el sistema de partidos, aunque la volatilidad continuó la senda de moderada reducción. Comenzando por las candidaturas presidenciales, Alejandro Toledo y Ollanta Humala volvieron a presentarse, Keiko Fujimori -hija de Alberto Fujimori- lideró a Fuerza 2011 y Pedro Pablo Kuczynski y Luís Castañeda lideraron sendas candidaturas. Con base a algunos autores, (Dargent y Muñoz, 2012: 256), los partidos fueron predominantemente personalistas, aunque investigaciones como la de Meléndez (2012) y Rottenbacher de Rojas⁸⁶ (2012) sugieren que el principal predictor del voto fue la ideología, hecho que lleva a Meléndez (2012), junto a otras variables, a entender una progresiva institucionalización del sistema de partidos. En todo caso, y tal y como sucediera en 2001 y 2006, las estimaciones de voto fueron cambiando bruscamente durante los meses previos a las elecciones (Batlle, s/f), generándose incertidumbre sobre el balotaje, al menos para el segundo puesto.

Con respecto a Castañeda, el ex-alcalde de Lima participó a través de la Alianza Solidaridad Nacional, en el que estaban integrados además del partido homónimo, Cambio 90 -formación que fundó Alberto Fujimori en 1989- y UPP principalmente. Puede parecer sorprendente esta alianza, ya que las organizaciones participantes tenían cierto pasado contradictorio entre ellas en términos ideológicos, siendo ejemplo de ello la UPP, que presentó a Humala como candidato en 2006 y Cambio 90. Sus resultados, en todo caso, fueron discretos, quedándose ligeramente por debajo del 10% de los votos válidos (9,83%). Este dato además demostró la tendencia a la baja de la candidatura, ya que las encuestadoras durante meses la situaron como la opción con más apoyos, aunque con el paso de las semanas su potencial se fue reduciendo (Dargent y Muñoz, 2012: 256).

Alejando Toledo volvió a presentar candidatura presidencial, nuevamente por la formación que fundó a mediados de los años 90: PP. En esta ocasión, sin embargo, lo hizo a bajo el paraguas de la Alianza Perú Posible, donde además participaron AP y Somos Perú, configurando una opción de centro o centro-derecha. Su progresión, al igual que la de Castañeda, fue de más a menos en función de la intención de voto, pasando de ser la opción más votada en sucesivas y tempranas semanas (Tanaka, Barrenechea y Vera, 2014: 2), a reunir el día de las elecciones la cuarta opción más votada, con el 15,64% de los sufragios válidos.

⁸⁶ En su caso centrado en electores de las dos circunscripciones de Lima.

En tercer lugar se situó un nuevo candidato, Pedro Pablo Kuczynski, quien presentaba especialmente un perfil técnico y profesional, aunque su pasado como PCM y ministro de Economía le impiden ser considerado como un *outsider*. Al igual que Castañeda y Toledo, se presentó bajo una coalición partidaria y de centro-derecha, en este caso la Alianza por el Gran Cambio. Estuvo conformada principalmente por el PPC, Restauración Nacional y la Alianza para el Progreso, junto al centro-izquierdista Partido Humanista. Obtuvo el 18,52% de los votos válidos, aunque su tendencia fue de menos a más, siendo su resultado más elevado que la mayoría de las estimaciones realizadas durante los meses previos (Tanaka, Barrenechea y Vera, 2014: 6).

Sin embargo, se quedó a una distancia considerable para el balotaje, ya que Keiko Fujimori logró el 23,56% de los votos, configurando lo que a la postre se mostró como una organización sólida y unida en comparación con los restantes partidos (Dargent y Muñoz, 2012: 255). Su candidatura se podría ubicar en la derecha, con el pasado de Alberto Fujimori como activo electoral de cara a parte de la sociedad (Meléndez, 2012: 19-20). No obstante, de este mismo modo, otros electores entendieron que su candidatura suponía una reivindicación del pasado autoritario del padre, por lo que al igual que se mantuvo estable en las estimaciones de voto por una moderada fidelidad electoral, también lo fue de anti-voto (Dargent y Muñoz, 2012: 258; Meléndez, 2012: 20). La controvertida década fujimorista de los años 90 marcó en esta ocasión la agenda política, siendo motivo de clivaje el fujimorismo y anti-fujimorismo, como sucediera en los años 90. Como vicepresidentes se presentaron Rafael Rey (primero), ex ministro de Justicia con Alan García; y Jaime Yoshiyama (segundo), ex ministro de Presidencia con Alberto Fujimori.

Como primera opción presidencial en la primera vuelta se situó la Alianza Gana Perú, liderada por el PNP y encabezada por Ollanta Humala, quien logró el 31,72% de los votos válidos. Este porcentaje de voto fue similar al obtenido en 2006 (30,61%), aunque sus bases muy diferentes, dado el cambio de discurso y programa que desplegó el contendiente (Tanaka, Barrenechea y Vera, 2014: 7). Le acompañaron en la plancha presidencial Marisol Espinoza y Omar Chehade como vicepresidentes primero y segundo, respectivamente. Al contrario que las demás candidaturas, salvo la fujimorista, en esta ocasión sí se puede destacar el predominio de una organización partidaria, aunque en ambos casos el peso de los candidatos fuera elevado (Tanaka y Barrenechea, 2014: 5). Su ubicación ideológica fue la izquierda en un principio, aunque según transcurrió la campaña electoral Ollanta Humala tendió a situarse en el centro, manteniendo una visión reformista pero continuista en la política económica (Meléndez y Sosa Villagarcía, 2013: 328).

Además de estas candidaturas, ha de destacarse al aprismo, ya que no presentaron candidato a las elecciones presidenciales, suponiendo con ello un gran cambio con respecto a su victoria presidencial de 2006 con Alan García, “y de dependencia con respecto a su líder” (Dargent y Muñoz, 2012: 255). De igual modo, es reseñable la predominancia de coaliciones y el resultado discreto de las organizaciones tradicionales, ya que o bien se integraron en las mencionadas alianzas, o bien no se presentaron a estos comicios, caso del APRA.

La concentración del voto entre las cuatro primeras opciones fue del 89,44%, un valor similar al registrado en los comicios de 2001 y 2006, aunque en esta ocasión la competitividad se situó en el 8,16%, más alto que en 2006 (6,29%), pero más bajo que en 2001 (10,74%). La volatilidad presidencial fue del 49,54%, aunque dada la variabilidad de candidaturas y coaliciones con respecto a 2006, su cálculo es problemático⁸⁷. De igual modo ha de destacarse la ausencia de contendientes *outsiders* exitosos, hecha la matización de Pedro Pablo Kuczynski así como de Castañeda, con dos mandatos consecutivos como alcalde de Lima por aquel entonces. Véase a continuación un resumen de los resultados electorales para la primera vuelta:

Tabla 8.1.a: Resultados primera vuelta elecciones presidenciales de 2011.

Candidato	Porcentaje de voto	Votos Válidos
Ollanta Humala	31,72%	4.643.064
Keiko Fujimori	23,56%	3.449.595
Pedro Pablo Kuczynski	18,52%	2.711.450
Alejandro Toledo	15,64%	2.289.561
Luis Castañeda	9,83%	1.440.143
José Nique de la Puente	0,25%	37.011
Ricardo Noriega	0,14%	21.574
Rafael Belaúnde Aubry	0,11%	17.301

Elaboración propia con base al Jurado Nacional de Elecciones.

Por tanto, para la segunda vuelta las candidaturas fueron las encabezadas por Keiko Fujimori y Ollanta Humala, resultando vencedora la del contendiente nacionalista, quien volvió a repetir la senda de Toledo y García, ganadores de la presidencia tras presentarse al menos en una ocasión previa. Los debates giraron por una parte, entre la mencionada contienda fujimorista y anti-fujimorista y, por la otra, entre la izquierda y derecha, transitando el candidato del PNP a un

⁸⁷ En este sentido, se recomienda la lectura de Aragón e Incio (2015), quienes precisamente teorizan sobre las dificultades de emplear indicadores como la volatilidad en sistemas de partidos poco institucionalizados como el peruano.

discurso más centrado con el objetivo de atraer más votantes (Dargent y Muñoz, 2012: 246-247), hecho que logró (Tanaka, Barrenechea y Vera, 2014: 7) y que se plasmó en los documentos programáticos Hoja de Ruta y Compromiso por la Democracia. Dicha moderación ideológica y de ruptura con la etiqueta de anti-sistema (Rottenbacher de Rojas, 2012: 291) le costó no obstante la salida de varios congresistas electos de su partido, caso de Verónica Mendoza entre otros, al poco de comenzar el mandato, como se mostrará posteriormente.

De entre las adhesiones que obtuvo cada candidatura, destacaron Mario Vargas Llosa y Alejandro Toledo por parte de Humala. Fujimori atrajo el voto de las clases altas y empresariales, así como de la mayoría de los medios de comunicación (Dargent y Muñoz, 2012: 256). Su discurso fue predominantemente conservador, con escasas críticas al gobierno de su padre, lo que posiblemente movilizó el voto anti-fujimorista. Con respecto al voto, Rottenbacher de Rojas (2012: 297) muestra que la mayoría de quienes votaron en Lima a Toledo en la primera vuelta se decantaron en el balotaje por Humala, suceso similar en lo que respecta a Pedro Pablo Kuczynski con Keiko. Asimismo, como puede verse en la siguiente tabla, la diferencia porcentual entre ambos contendientes fue muy reducida, siendo de hecho la menor desde 1980:

Tabla 8.1.b: Resultados segunda vuelta elecciones presidenciales de 2011.

Candidato	Porcentaje	Votos Válidos
Ollanta Humala	51,45 %	7.937.704
Keiko Fujimori	48,55 %	7.490.647

Elaboración propia con base al Jurado Nacional de Elecciones.

Con respecto a las elecciones legislativas, Ollanta Humala se vio acompañado por la victoria de su partido, logrando 47 escaños de 130, ya que entró en vigor el aumento de congresistas aprobado en 2009. Este número supuso un 36,15% de los curules, una mayoría oficialista ligeramente superior a la de Alan García en 2006 (30%) e inferior a la de Toledo en 2001 (37,5%). No obstante, logró un 25,27% de los votos válidos, por lo que nuevamente al igual que sucediera en anteriores comicios, la lista más votada obtuvo una importante diferencia positiva de escaños con respecto a sus votos.

La capital se configuró en dos circunscripciones electorales, siendo una de ellas Lima y extranjero y la otra, Lima provincia, a través de la reforma de la LOE (Ley No. 29403). En ambos territorios el PNP tuvo débiles apoyos, lo cual era esperado por esta organización (Dargent y Muñoz, 2012: 254), más fuerte en el sur e interior del país. Fue un resultado estable con respecto a

2006, cuando obtuvo 45 escaños yendo en alianza con UPP, del se desligó posteriormente en el Congreso.

En segundo lugar, y repitiendo el orden de las presidenciales, se situó el fujimorismo, el cual obtuvo 37 escaños (un 28,4% de la cámara), ante un 22,97% de los votos válidos. Esto supuso un incremento de 24 actas con respecto a 2006 y un fortalecimiento del papel protagonista que ya fue adquiriendo en los años pasados. Además, de entre sus integrantes se encontraron numerosos cargos de la época de Alberto Fujimori (Tanaka y Barrenechea, 2011: 2), como igualmente ejemplificó el candidato a segundo vicepresidente, aunque en menor porcentaje que en 2006. No obstante, un 30% de sus congresistas pertenecieron a otros partidos políticos durante el período 2006-2011⁸⁸ (Barrenechea, 2011: 3).

Como tercera organización partidaria se ubicó PP, alzándose con 21 curules y un incremento de 19 en relación a 2006. Como se vio en lo relativo al balotaje, PP se postuló como aliado del oficialismo para la presidencia de Humala, hecho que sucedió especialmente durante los dos primeros años del quinquenio. Entre ambas agrupaciones, y teniendo en cuenta los resultados electorales, sumaban 68 escaños (sobre 130). Asimismo, este alza del toledismo pudo en su momento poner en duda lo que algunos autores sostenían con respecto al posicionamiento de esta formación como representativa de un momento coyuntural (2001) de búsqueda una alternativa democratizadora y no fujimorista, caso de Meléndez (2012). Ciertamente se presentó nuevamente con Alejandro Toledo a la cabeza, aunque obtuvo similares porcentajes de votos válidos tanto en los comicios presidenciales como en los legislativos. Su debilidad como organización partidaria se evidenció en el hecho de que sus principales líderes en el Congreso no tenían adscripción partidaria al mismo, caso de Víctor Andrés Belaunde y Yonhy Lescano, sumado a que el militante Carlos Bruce se distanció de su dirección (Barrenechea, 2011: 5).

Alianza por el Gran Cambio, liderada por Pedro Pablo Kuczynski se situó cuarta, con 12 escaños y apenas un 14,42% de votos; y Solidaridad Nacional fue la quinta organización partidaria por escaños recibidos, con 9 del sobre 130. Ambas agrupaciones contaron con un importante número de congresistas con experiencia política a nivel local, ya que a ese nivel tuvieron cierto éxito electoral, aunque limitado (Tanaka y Barrenechea, 2011: 4). Además, Solidaridad Nacional y PPC (integrada en la Alianza por el Gran Cambio), conformaron la bancada de Unidad Nacional (UN) con cierto protagonismo en el periodo 2001-2008, año de su disolución.

⁸⁸ Dato no obstante similar para las candidaturas legislativas de PP y Gana Perú (PNP).

El aprismo logró entrar al Congreso con 4 escaños (todos ellos reelectos), siendo la única organización tradicional que lo hizo de manera independiente. A su vez, este dato confirmó la debacle electoral del partido tras la segunda presidencia de Alan García, ya que en las elecciones subnacionales de 2010 ya mostraron un desempeño marcadamente a la baja en comparación con años previos. A ello súmese que algunos estudios de opinión situaban meses antes de estos comicios a un 56% de los electores que nunca votarían a esta formación, valor superior al equivalente hacia el fujimorismo (40%) y de cualquier otra formación, tal y como afirma Meléndez (2012: 20).

De este modo, las elecciones generales de 2011 configuraron un nuevo escenario partidario, con un claro desplazamiento de las organizaciones que dominaron la política en la década de los años 80 e incluso anteriormente, caso del APRA y AP. Además, al igual que sucediera en 2006, el balotaje se decidió parcialmente por la capacidad de movilizar el voto útil hacia alguna de las dos candidaturas contendientes (Ortiz de Zárate, 2011: 3), dada la polarización de la campaña.

En todo caso, entró el menor número de partidos desde 2001, mostrando la efectividad de las reformas electorales ya comentadas, aunque como se ha ido mostrando hasta ahora, eso no fue obstáculo para que posteriormente los grupos parlamentarios sufrieran cambios notables en su membresía. Este quinquenio no fue excepción de ello.

De igual modo, el NEP se situó en el 4,45 (Dargent y Muñoz, 2012: 255), un valor similar a 2006 (4,54 en base a Batlle, s/f) pero el segundo valor más alto desde 1980, explicado especialmente por el bajo porcentaje de escaños del oficialismo. El NEPp fue del 3,97 (Batlle, s/f), superior a 2006 pero inferior a 2001. La volatilidad parlamentaria fue del 25,80% (Meléndez, 2012: 11), suponiendo el menor valor desde 1980 y confirmando la tendencia decreciente iniciada en 2001. La concentración del voto válido entre las tres principales organizaciones se situó en el 63,07%, aunque del 80,7% en escaños. Esta diferencia entre votos y escaños evidenció los beneficios para aquellos partidos que mostraron capacidad de presentar candidaturas competitivas por todo el territorio peruano. En cuanto al IGP, éste se situó en los siguientes valores: 3,41 (2011-2012); 3,8 (2012-2013); 4,02 (2013-2014 y 2014-2015); y 5,81 (2015-2016).

La renovación de congresistas fue muy elevada, ya que para el 82% de los mismos fue su primera ocasión como diputados (Tanaka y Barrenechea, 2011: 2), un valor muy alto también en perspectiva comparada, ya que estos autores lo sitúan como el tercero más elevado de América Latina para esas fechas. Algunos autores relacionan esta renovación con la mala imagen del

Congreso en la sociedad (Dargent y Muñoz, 2012: 261). Véase a continuación un resumen cuantitativo de las elecciones 2011 en materia legislativa:

Tabla 8.1.c: Resultados por escaños, elecciones legislativas de 2011

Organización Partidaria	Número de escaños (y su porcentaje)	Porcentaje de votos válidos	Diferencia de escaños con elecciones 2006
Gana Perú	47 (36,15%)	25,27%	-2
Fuerza 2011	37 (28,4%)	22,97%	+24
Perú Posible	21 (16,15%)	14,83%	+19
Alianza por el Gran Cambio	12 (9,2%)	14,42%	+5
Solidaridad Nacional	9 (6,9%)	10,22%	+3
Partido Aprista Peruano	4 (3%)	6,43%	-32

Elaboración propia con base al Jurado Nacional de Elecciones.

Finalmente, y en añadidura a lo comentado con respecto al perfil ideológico de las candidaturas, remarcar el carácter reformista y de más Estado, aunque desde posturas diferentes, de los dos contendientes del balotaje. Humala, aun moderando su discurso y programa electorales, propugnaba mayores políticas sociales y una mejor redistribución de los beneficios que el elevado crecimiento económico que el país venía registrando desde 2001 iba deparando (Dargent y Muñoz, 2012: 246). Keiko Fujimori por su parte, mantuvo un discurso centrado en la seguridad, el orden y la lucha contra la corrupción (Fowks, 2011: 6).

8.2 El Ejecutivo

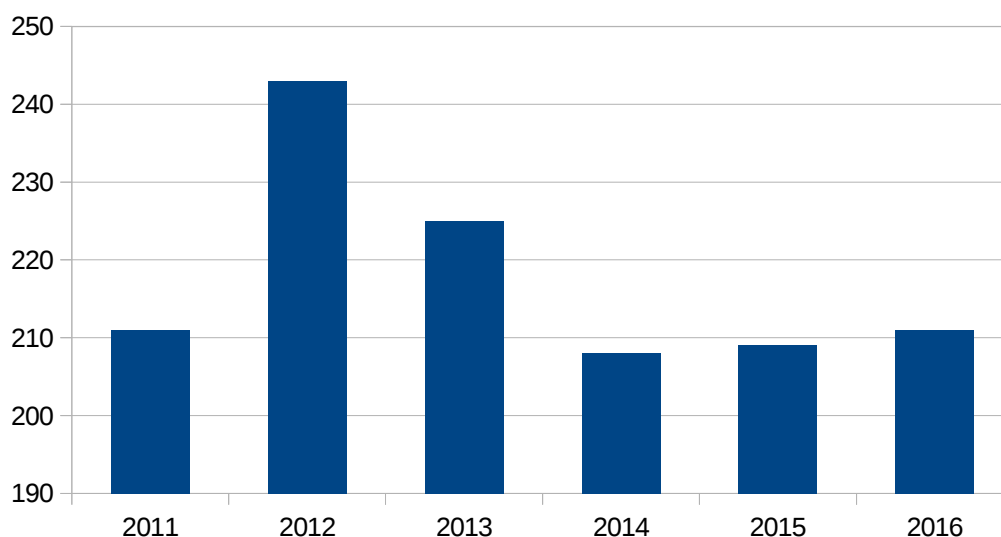
Ollanta Humala ejerció la presidencia entre el 28 de julio de 2011 y el 28 de julio de 2016. En su discurso de investidura, tanto él como los dos vicepresidentes, juramentaron haciendo referencia al espíritu de la Constitución de 1979, en detrimento de la vigente desde 1993 (Murillo Ramírez, 2012: 4). Además, a este acto no asistieron los presidentes de Bolivia, Venezuela y Cuba, evidenciando probablemente el distanciamiento ideológico que desde la campaña electoral tomó con vistas a salir ganador del balotaje.

8.2.1 Su membresía

A lo largo de su mandato presidencial, y al igual que sucediera en los casos de Toledo y García, la frecuencia de cambios en el Ejecutivo fue muy elevada. Ejemplo de ello, siete fueron los premieres durante el quinquenio, el vicepresidente segundo renunció, y la vicepresidenta primera abandonó el partido a finales del período. Se conformaron 18 ministerios, para los cuales hubo 67 diferentes cabeceras, con una estancia media de año y medio aproximadamente. Sin embargo, la duración de los titulares fue muy dispar, pasando de los dos que tuvieron Ambiente, Educación, Transportes y Comunicaciones y Economía y Finanzas; a los siete de Interior y Justicia y Derechos Humanos.

Esta inestabilidad, como se verá a continuación, estuvo relacionada con la mala imagen del presidente y del Ejecutivo en general, la sucesión de crisis políticas y de las dificultades para articular mayorías en el Legislativo. Además, el carácter técnico y apartidario fue dominante, con ministros a menudo con perfiles liberales en materia económica. Su moderación ideológica se plasmó desde un primer momento en la configuración de los gabinetes. Asimismo, Humala presentó un estilo de gobernar “más discreto y pragmático que el de García, caracterizado por un estilo confrontacional” (Dargent y Muñoz, 2012: 260). A lo largo de su mandato la Primera Dama y Presidenta del PNP, Nadine Heredia, tuvo aparentemente un rol protagonista tanto dentro del partido, como del Ejecutivo (Barrenechea y Sosa Villagarcía, 2014: 268). Además, y como muestra el siguiente gráfico, durante su mandato los conflictos sociales fueron elevados:

Gráfico 8.2.a: Conflictos activos y latentes reconocidos por la Defensoría del Pueblo



Fuente: elaboración propia con base a la Defensoría del Pueblo, a fecha del mes de julio de cada año

El primer PCM fue Salomón Lerner Ghitis, del 28 de julio de 2011 al 10 de diciembre de ese mismo año. Ingeniero de industrial de formación y con amplia experiencia en la banca, era cercano al PNP, al que apoyó en las elecciones de 2006 y 2011. Sin embargo, no tenía afiliación a dicho partido. Con respecto a los ministros, hay que resaltar el hecho de que tres de ellos fueran de PP, por ninguno del PNP (Sosa Villagarcía, 2015: 7). El resto de los ministros carecían de adscripción partidaria, salvo la titular de Mujer y Desarrollo Social, del partido socialista, organización aliada al oficialismo. Su predominante carácter profesional e independiente, aparentemente ocasionaron falta de consensos con el premier y con el propio Humala (Dargent y Muñoz, 2012: 260).

Durante la breve dirección de Lerner, destaca la presentación de un nuevo gravamen a la minería, lo que elevó la tasa impositiva sobre los beneficios de estas empresas en el país, hecho ya prometido durante la campaña electoral (Durand, 2011: 2). Seguidamente se promulgó la Ley de Consulta Previa (además en Bagua), con la que buscaba satisfacer una demanda de votantes y cercanos al partido desde hace años, aunque no tuvo carácter vinculante. Esta nueva regulación no evitó que la conflictividad social continuara siendo elevada en el país, al igual que durante los mandatos de Toledo y García. Ejemplo de ello, destacaron dos principales protestas, ambas relacionadas con el manejo de recursos naturales: Cajamarca (proyecto minero Conga) y Apurímac, (defensa de recursos hídricos por minería en Andahuaylas y Chincheros). A ello súmese la protesta social en Cañete por la oposición ciudadana a la construcción de un centro penitenciario, hecho que incrementó el pronto desgaste del gobierno (Murillo Ramírez, 2012: 12).

Por otro lado, otra crisis se desató a través de la intoxicación de varias personas por alimentos proporcionados por un programa social del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, cuya titular fue interpelada por la cámara baja, aunque la consecuente moción de censura no llegó a reunir los apoyos necesarios para forzar su cese. La ministra se mantuvo en el cargo, aunque solo por unas semanas más, pues cesó al mismo tiempo que el premier.

No obstante, en términos relativos al Ejecutivo, es posible que el suceso más importante de estos meses fuera la acusación contra el vicepresidente segundo, Omar Chehade, a quien se le relacionó con presuntas gestiones para favorecer a una importante empresa comercial del país (Wong) en sus disputas con agricultores del azúcar. Consecuencia de ello, la fiscalía abrió una investigación para esclarecer los hechos, y el Congreso le suspendió por 120 días a partir del 5 de diciembre de 2011, quien dimitió de sus cargos (vicepresidencia segunda y congresista) el 16 de enero de 2012 ante la amenaza del inicio de un proceso de destitución por parte del Legislativo. Desde entonces, la segunda vicepresidencia quedó vacante.

Estas crisis posiblemente ayudaron a una considerable bajada en popularidad del Jefe de Estado, ya que si bien se situaba con un 65% de aprobación en septiembre, para diciembre se situó en un 47% (Dargent y Muñoz, 2012: 247).

Escasos días después a la suspensión del Congreso, Salomón Lerner dimitió por discrepancias con su ministro de Economía y Finanzas (Miguel Castilla), quien obtuvo el apoyo de Humala para una subida de salarios a las fuerzas de seguridad, medida que el premier no aceptaba (Prado, 2015). A pesar de los pocos meses que llevaba iniciada la legislatura, Humala aprovechó para reformar notablemente la conformación del gobierno, cesando de su cargo a la mencionada ministra de Mujer y Poblaciones Vulnerables, así como a Daniel Mora Zevallos (Defensa), Francisco Eguiguren Praeli (Justicia y Derechos Humanos), Miguel Caillaux Zazzali (Agricultura y Riego), Rudecindo Vega Carreazo (Trabajo y Promoción del Empleo), Kurt Burneo Farfán (Producción), Carlos Herrera Descalzi (Energía y Minas), Ricardo Giesecke Sara-Lafosse (Ambiente) y a Susana Baca de la Colina (Cultura).

Le sustituyó en el cargo Oscar Valdés Dancuart, PCM desde el 11 de diciembre de 2011 al 23 de julio de 2012, quien hasta entonces se desempeñaba como Ministro de Interior. La adscripción partidaria de este segundo gabinete confirmó el alejamiento de PP hacia el oficialismo, ya que no tuvo integrantes. Por parte del PNP, entraron dos ministros, Ana Jara y José Urquiza. Todos los restantes fueron independientes (Sosa Villagarcía, 2015: 7). Para algunos autores, esta nueva membresía se mostró más unificada en su toma de decisiones que la previa (Dargent y Muñoz, 2012: 260). Asimismo, el relevo en la Presidencia del Consejo de Ministros pudo influir en un moderado incremento de la popularidad presidencial, ya que la aprobación a Humala pasó del 47% en diciembre, a un 59% en febrero de 2012 (Dargent y Muñoz, 2012: 247).

Con respecto a los principales hitos o sucesos de estos siete meses, hay que destacar por su carácter polémico, el traslado del hermano de Ollanta Humala, Antauro, a una prisión militar de máxima seguridad, hecho que generó tensión con la bancada de PP y con parte de la oposición por interpretarse como una medida no justificada (Hidalgo, 2012). Posteriormente, el 9 de abril se produjo una accidentada operación contra el terrorismo, dejando 9 muertos, lo que conllevó poco después la renuncia de los ministros de Interior (Daniel Lozada) y de Defensa (Luis Otárola) en previsión a una factible derrota ante la moción de censura presentada contra ellos en el Congreso (Ortiz Martínez, 2012).

En mayo de 2012, el conflicto socio-ambiental en la provincia de Espinar (Cusco), dejó

varios muertos y decenas de heridos, así como la declaración del estado de emergencia (Polatsik, 2012: 22-23). Ello generó divisiones en la bancada oficialista, ya que algunos de los congresistas cusqueños pidieron la dimisión del PCM por su gestión ante este y otros conflictos que fueron apareciendo durante su cargo en el puesto, así como de la salida de la bancada oficialista (Salcedo, 2012).

Lo que terminó motivando la dimisión del primer ministro fue la gestión del conflicto de Conga (Cajamarca), el cual le acompañó durante todo su gobierno. En julio de este año, varios opositores al proyecto minero resultaron muertos por enfrentamientos con la policía (Observatorio de conflictos de Cajamarca, 2015: 6). A ello se sumó el carácter poco dialogante del PCM, (Gálvez Montero y García Vega, 2016: 236), lo que le llevó a presentar su dimisión por las críticas en la sociedad y el Congreso ante la gestión de los principales conflictos, especialmente de Cajamarca.

A su salida le acompañaron los ministros José Urquiza Maggia (Defensa), Wilver Calle Girón (Interior), Alberto Tejada Noriega (Salud) y Luis Ginocchio Balcázar (Agricultura y Riego). Ello provocó que, en menos de un año, Ollanta Humala contara con dos crisis totales de gobierno, lo que se tradujo en términos de aprobación presidencial en una reducción del 65% en sus inicios, al 53% para estas fechas (Muñoz y Guibert, 2016: 328)

Juan Jiménez Mayor fue el tercer primer ministro, ocupando el cargo del 23 de julio de 2012 al 29 de octubre de 2013, siendo hasta entonces titular de Justicia y Derechos Humanos. Su gobierno acentuó el carácter independiente, ya que sólo Ana Jara, del PNP, tenía por entonces adscripción partidaria (Sosa Villagarcía, 2015: 7). Además, y en vista a la brevedad de los dos anteriores premieres, tanto Humala como Jiménez Mayor trataron de desplegar una política más dialogante y cercana a la oposición, dado el distanciamiento producido durante los meses de Valdés Dancuart (Gálvez Montero y García Vega, 2016: 237). Durante su dirección, se siguieron sucediendo diversos conflictos sociales por el país, aunque la creación de un organismo dependiente del Ejecutivo trató de reconducirlos antes de que crecieran en intensidad, hecho que para algunos autores, se logró (Gálvez Montero y García Vega, 2016: 239).

En abril de 2013 se produjo un nuevo distanciamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo, dado el apoyo que Humala dio a Maduro al convocar una reunión de UNASUR en Lima tras su victoria electoral. Este acto le originó críticas de Alejandro Toledo y de fuerzas parlamentarias como el fujimorismo y Alianza por el gran Cambio (Fowks, 2012: s/p).

El Congreso aprobó, con los votos de Gana Perú (oficialismo), PP y parte de PPC, la Ley de Servicio Civil, lo cual desató protestas por el país, especialmente en Lima a comienzos de julio. Esta nueva norma buscaba, según el Ejecutivo, modernizar la administración, para lo cual se propuso un incremento de la tecnología y del uso de incentivos a los trabajadores más productivos, generando con ello potenciales despidos, en opinión de los detractores (Barrenechea y Sosa Villargacía, 2014: 280).

Durante este mismo mes se materializaron tres salidas del gabinete, dejando el gobierno José Luis Silva Martinot (Comercio Exterior y Turismo), Luis Peirano (Ministerio de Cultura) y Carolina Trivelli (Inclusión y Desarrollo Social), lo que supuso una renovación parcial del Ejecutivo para el comienzo del tercer año. Fue el primer gabinete paritario, el cual además se vio acompañado en sus primeras días entre protestas por el acuerdo alcanzado entre el oficialismo, el fujimorismo, PPC y PP para el nombramiento de nuevos miembros del Tribunal Constitucional. Los nuevos miembros propuestos, no tomaron finalmente posesión del cargo, hecho que pudo evidenciar debilidad ante la cámara baja y la sociedad.

En octubre, y tras la polémica generada por un viaje de Humala a París, el Congreso solicitó una moción de censura a la Ministra de Relaciones Exteriores ya que informó de una escala técnica en dicha ciudad con motivo del regreso del Jefe de Estado desde Tailandia, pero no de reunión alguna. La moción no salió adelante gracias al apoyo de PP y de anteriores congresistas del oficialismo, caso del Frente Amplio. Días después Jiménez Mayor presenta su dimisión, siendo acompañado únicamente en su salida por Patricia Salas, entonces Ministra de Educación. El motivo pudo ser el bajo respaldo social con el que seguía contando Humala, acentuado por la oposición de parte del Congreso a la gestión del PCM, ya que apenas el 53% de la población aprobaba su gestión (Muñoz y Guibert, 2016: 328).

César Villanueva Arévalo le sucede como premier, ocupando el puesto desde el 31 de octubre de 2013 al 24 de febrero de 2014. Era hasta entonces presidente del gobierno regional de San Martín, a través del Movimiento Independiente Regional Nueva Amazonía.

Estuvo sólo cuatro meses, dando fin a su mandato por una controversia con la Primera Dama y líder del PNP (Nadine Heredia) y el Ministro de Economía y Finanzas, con respecto a un aumento salarial de los miembros del Ejecutivo. Este enfrentamiento perdido por el entonces premier no fue casual, ya que algunos autores han considerado que ambos contaban con grandes cuotas de poder dentro del oficialismo, a diferencia de Villanueva (Barrenechea y Sosa Villargacía, 2014: 285). Este

breve período se cerró además con el mínimo hasta entonces de aprobación al Presidente de la República, ubicándose en el 28% (Muñoz y Guibert, 2016: 328).

A su salida le acompañaron Milton von Hesse La Serna (Agricultura y Riego), Teresa Nancy Laos Cáceres (Trabajo y Promoción del Empleo), Gladys Triveño Chan Jan (Producción), Eleodoro Mayorga Alba (Energía y Minas) y Mónica Rubio García (Desarrollo e Inclusión Social).

René Cornejo Díaz le sucedió en el cargo, entre el 24 de febrero de 2014 y el 22 de julio de ese mismo año. Junto al nuevo premier, entraron Carmen Omonte (PP) para el ministerio de Mujer y Poblaciones Vulnerables; Ana Jara Velásquez (PNP) cambia a Trabajo y Promoción del Empleo, y varios ministros, todos ellos independientes. Durante su breve paso por la presidencia, se dio una fuerte crisis dentro del Ejecutivo y del nacionalismo. El motivo de ello fue la selección de Ana Solórzano como candidata a la Presidencia del Congreso, en contraposición a la entonces vicepresidenta primera, Marisol Espinoza.

El resultado de este enfrentamiento fue la presidencia de la cámara baja para Solórzano, la salida de Espinoza del nacionalismo (aunque no de la vicepresidencia) y el abandono del grupo parlamentario oficialista de seis diputados. Los seis congresistas conformaron la bancada Dignidad y Democracia, como posteriormente se mostrará.

Sin embargo, la salida del PCM fue motivada por el conocimiento público de supuestas ayudas para obtener concesiones públicas a una empresa de la que él fue fundador y asesor cuando era ministro de Vivienda, cargo que ocupó desde el 28 de julio de 2011 a la asunción de la Presidencia del Consejo de Ministros (Romero Cerna, 2015: 140). Este hecho se vio agravado por una supuesta campaña de desprestigio auspiciada por Cornejo en contra del García Belaúnde (Alianza Parlamentaria) a través de un periodista. En opinión de Muñoz y Guibert (2016: 327), el motivo fue la labor de investigación y control político del diputado hacia el PCM, específicamente en cuestiones presuntamente relacionadas con este caso. AP y Frente Amplio exigieron su renuncia, lo cual lograron, aunque no fue necesaria una moción de censura. Su presidencia del consejo cerró con una aprobación presidencial de apenas el 31% (Muñoz y Guibert, 2016: 328).

A su salida no le acompañó ningún ministro, salvo el cambio de Ana Jara, que pasó a presidir el Consejo de Ministros.

En efecto, Ana Jara Velásquez fue la sexta PCM, ocupando el cargo entre el 22 de julio de 2014 y el 30 de marzo de 2015. Como se comentó previamente, era miembro del nacionalismo. A su

vez, siguió Carmen Omonte (PP) en Mujer y Poblaciones Vulnerables, y Freddy Otárola (PNP) entró con la cartera de Trabajo y Promoción del Empleo.

Sus comienzos denotaron debilidad del Ejecutivo ante el Legislativo, ya que la moción de confianza fue ganada en la tercera votación por el voto de desempate de la presidenta del Congreso (Muñoz y Guibert, 2016: 326), hecho que sucedía por primera vez desde 1993.

Durante su presidencia se produjeron las elecciones subnacionales de 2014, realizadas entre octubre y diciembre (segundas vueltas), en las cuales el PNP tuvo unos muy bajos resultados y se profundizó el declive del aprismo y PP. Estas tres agrupaciones parecieron presentar una evidente debilidad electoral en ausencia de sus grandes líderes, acrecentando con ello la imagen de vehículos electorales que posteriormente se discutirá.

Por otra parte, la Alianza para el Progreso y AP tuvieron un incremento importante con respecto a las elecciones regionales y locales de 2010, presentando más candidaturas que entonces. En el caso de los primeros, desplazó al aprismo de las regiones en las que venía siendo fuerte hasta entonces, caso del norte peruano.

El Fujimorismo, bajo la marca de Fuerza Popular, mejoró, aunque posiblemente por debajo de lo esperado, ya que Keiko Fujimori, “a diferencia de su padre sí estaba centrada en crear en torno a su figura un partido organizado y estable” (Zavaleta, 2016: 7). Asimismo, se dio una importante irrupción del Frente Amplio, siendo la fuerza de izquierda de carácter nacional más importante del país en aquellos momentos. El número promedio de candidaturas a nivel regional se ubicó en trece, siendo el mínimo en Loreto (siete) y el máximo en veinte para Tumbes (García, 2014: 83). Por último, destáquese que ninguna organización política presentó listas para todas las regiones (25), incluyendo a Lima. Véase la siguiente tabla a modo de breve exposición:

Tabla 8.2.a: Candidaturas regionales de partidos nacionales en elecciones 2010 y 2014

Partido	Candidaturas Regiones 2014	Candidaturas Regiones 2010
Alianza para el Progreso	22	3
Fuerza Popular	15	10
AP	15	7
Frente Amplio	10	0
UPP	9	7
Partido Humanista Peruano	9	1
APRA	8	22

PP	8	2
Somos Perú	5	3
Restauración Nacional	4	6
PNP	1	3
UN	0	2

Fuente: Elaboración propia con base al JNE

Con respecto a los resultados logrados, se profundizó el proceso de regionalización política ya iniciado de manera marcada en años previos. En esta ocasión, de las 25 regiones sólo 6 fueron ganadas por fuerzas de carácter nacional, siendo dominada por tanto por las organizaciones regionales, especialmente los movimientos. Sin embargo, en lo que respecta al reparto de votos, el 65% de ellos fueron a agrupaciones regionales, es decir, se mantuvo estable con respecto a 2010 (64%), por lo que la debilidad de los partidos nacionales continuó (Flórez, 2014: 11). Por otra parte, de los 195 alcaldes provinciales, solo 26 repitieron en el cargo, siendo 4 para el caso de las regiones (García, 2014: 83). Véase a continuación una tabla que resume los principales resultados de las elecciones subnacionales:

Tabla 8.2.b: Presidencias obtenidas en las elecciones subnacionales de 2014.

Partido	Regiones (25)	Provincias (195)	Distritos (1615)
PNP	0	0	0
APRA	0	3	45
Somos Perú	0	4	2
AP	0	4	58
Fuerza Popular	3	4	70
Alianza para el Progreso	2	19	129
Otros Nacionales	1*	19	2
No Nacionales	19	142	1309

Fuente: ONPE. *Movimiento Cívico Ciudadano, partido de aspiración nacional y liderado por el ex-PCM Óscar Valdés.

Con respecto a Lima, Luís Castañeda volvió a ganar la alcaldía, luego de no presentarse en los comicios de 2010 en vistas a su candidatura presidencial de 2011. Lo hizo además con un 50'7% de los votos en primera vuelta y bajo la misma marca de sus victorias previas: Solidaridad Nacional. Asimismo, puede destacarse el segundo lugar del candidato aprista, Enrique Cornejo, ya que a pesar de obtener un 17'6% de los votos válidos, contrastó con el desempeño de su partido a nivel

nacional. El nacionalismo, no presentó candidato.

Apenas un mes después de las elecciones regionales y municipales, el Congreso aprobó una nueva ley que regulaba el empleo juvenil (No. 30288), bautizada como Ley Pulpín por los opositores y que ocasionó numerosas marchas y protestas contra el Ejecutivo en Lima, provocando su derogación (Muñoz y Guibert, 2016: 315) y, con ello, mostrando la debilidad ejecutiva.

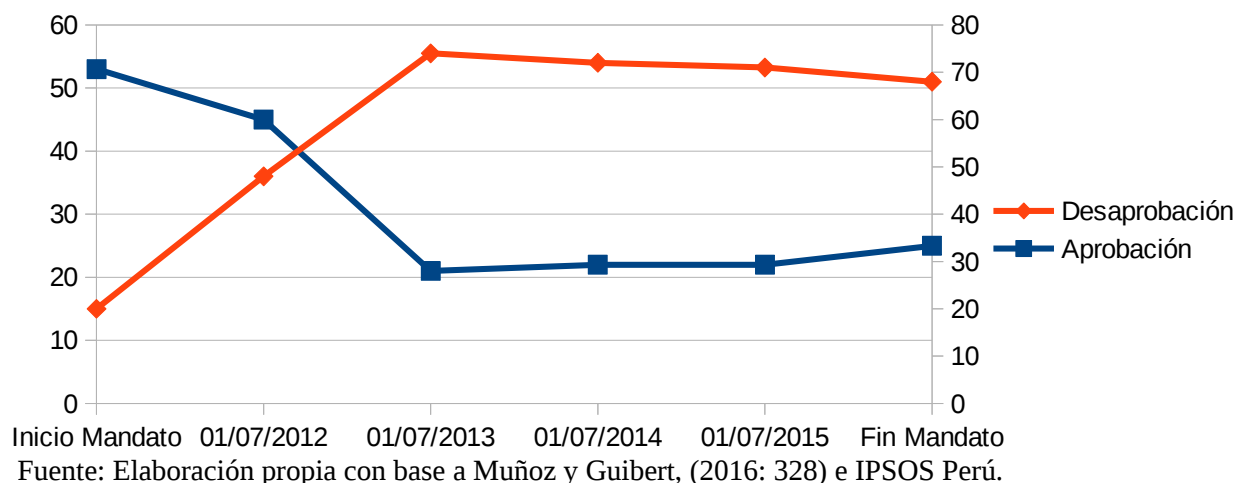
Esta debilidad se vio acentuada y plasmada, en la moción de censura que la oposición, especialmente las bancadas de Fuerza Popular, Concertación Parlamentaria, PPC-APP, Dignidad y Democracia y Solidaridad Nacional, presentó en marzo. El motivo fue la presunta investigación, por parte de la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI), a políticos y empresarios opositores (Muñoz y Guibert, 2016: 316). El resultado de la votación fue de 72 votos a favor, 43 en contra y dos abstenciones. A su salida, la popularidad presidencial se situaba en el 21% (Muñoz y Guibert, 2016: 328). Algunos autores consideran que esta moción tuvo como objetivo para algunas bancadas desprestigiar a Ana Jara como candidata del nacionalismo en 2016 (Gálvez Montero y García Vega, 2016: 257). En todo caso, a su salida le acompañaron Gonzalo Gutiérrez Reinol (Relaciones Exteriores) y Fredy Otárola Peñaranda (que había asumido la cartera de Justicia y Derechos Humanos en febrero de este mismo año).

Pedro Cateriano Bellido le sucedió en el cargo, siendo con ello el séptimo y último PCM de Ollanta Humala, para el período del 2 de abril de 2015 al 28 de julio de 2016. Caracterizado por una larga experiencia en la política, destacaba por su capacidad de diálogo y por el prestigio adquirido en el contencioso marítimo con Chile⁸⁹ (Gálvez Montero y García Vega, 2016: 265). En opinión de Muñoz y Guibert (2016: 315), fue capaz de crear su espacio propio en el Ejecutivo, a diferencia de los demás premieres que le precedieron y a pesar de la presión de Humala y Heredia. Su gobierno contó con un pleno de ministros independientes, no habiendo presencia alguna ni de PP ni del nacionalismo.

Durante su mandato sin embargo la debilidad ejecutiva ante el Legislativo fue clara, como ejemplificaron el proyecto de explotación del Lote 192 y la retirada de fondos de la AFP, ambas iniciativas donde la oposición obtuvo más votos que el oficialismo. Véase a continuación el siguiente gráfico que muestra la evolución de la aprobación y desaprobación presidencial.

⁸⁹ Dictada el 27 de enero de 2014 e iniciado en 2008 por Perú. Durante el gobierno de Humala se destacó Cateriano como un defensor de la soberanía peruana en las aguas que dictó finalmente el Tribunal de La Haya.

Gráfico 8.2.b: Evolución de la aprobación y desaprobación de Ollanta Humala (2011-2016).



Como puede verse, la aprobación tendió a ser muy baja, sufriendo un notable retroceso a partir de mediados de 2013, durante la Presidencia del Consejo de Ministros de Jiménez Mayor.

Véase la siguiente tabla a modo de resumen de los premieres durante el mandato presidencial de Ollanta Humala (2011-2016):

Tabla 8.2.c: Presidentes del Consejo de Ministros durante el gobierno de Ollanta Humala

Nombre	Duración en el cargo	Afiliación partidaria*	Forma de salida
Salomón Lerner Ghitis	4 meses y medio	Sí, partido aliado	Dimisión
Oscar Valdés Dancuart	7 meses	Independiente	Dimisión
Juan Jiménez Mayor	1 año y tres meses	Independiente	Dimisión
César Villanueva Arévalo	4 meses	Independiente	Dimisión
René Cornejo Díaz	5 meses	Independiente	Cesado-Dimisión
Ana Jara Velásquez	10 meses	Sí, PNP	Cesada por censura
Pedro Cateriano Bellido	1 año y cuatro meses	No	Fin Mandato.

Fuente: elaboración propia con base a la Presidencia del Consejo de Ministros y a Sosa Villagarcía (2015). * Al momento de asumir el cargo.

8.3 El Congreso

Al igual que sucediera durante los mandatos de Toledo y García, la inestabilidad de los ministros y primeros ministros fue elevada. Además, el Ejecutivo pareció bastante sensible a las crisis que se fueron desatando durante el quinquenio, ya fuera por conflictos sociales o acusaciones de corrupción. A ello súmense la predominancia de ministros independientes, con un muy escaso peso del nacionalismo así como de su principal socio, PP. La aprobación presidencial fue además baja, sin apenas cambios a partir de mediados de 2013. Véase ahora cómo se repartieron las bancadas los principales órganos del Congreso y las correlaciones de fuerza a lo largo de este periodo parlamentario.

8.3.1 Grupos parlamentarios y membresía de los principales órganos del Congreso.

En efecto, la inestabilidad que mostró el Ejecutivo en cuanto a su membresía no fue un hecho aislado, ya que la transformación de los grupos parlamentarios en el Congreso fue igualmente elevada. El IGP es muestra de ello, pasando de un 3,41 en 2011-2012 a un 3,8 para 2012-2013; un 4,02 en 2013-2014 y 2014-2015 y finalmente 5,81 a finales de 2015-2016.

El oficialismo, con su bancada Gana Perú, e integrada por el nacionalismo y congresistas de otras fuerzas de izquierda, fue perdiendo miembros a medida que transcurrió el mandato de Humala. Como se comentó previamente, fueron principalmente actuaciones dentro del Ejecutivo las que motivaron las disensiones y rupturas en el grupo parlamentario. Ello hizo que comenzara con 47 integrantes pero finalizara el último período parlamentario con únicamente 25⁹⁰, situándolo como segunda fuerza en la cámara finalmente. Esta disminución, aun siendo importante, les siguió otorgando un peso importante en la cámara, ya que los restantes grupos parlamentarios sufrieron de distinta manera, la salida de diputados en sus filas.

Un ejemplo de ello puede ser el fujimorismo, el cual empleó diversas denominaciones: Fuerza 2011, Alianza por el Futuro y Fuerza 2011. Sin embargo, a pesar de las pérdidas su relativa estabilidad le permitió configurarse como la segunda fuerza a lo largo del quinquenio, terminando por ser la primera con 34 escaños sobre los 37 con los que inició. A su vez, y como mostraron las elecciones regionales y municipales de 2014, el fujimorismo se fue fortaleciendo como organización partidaria, obteniendo crecientes resultados electorales y con capacidad de influir tanto

⁹⁰ El Grupo Parlamentario Gana Perú contaba con 26 integrantes, pero Daniel Abugattás, fue suspendido 120 días por transmitir una sesión secreta del Congreso.

en el Legislativo, como en el Ejecutivo.

Tras estas dos bancadas se situaron pequeñas fuerzas legislativas, dado que si se comenzó el primer período anual de sesiones con seis bancadas, se finalizó con diez, para solo 130 escaños. De entre estas fuerzas parlamentarias, se puede destacar a la Concertación parlamentaria, conformada desde un principio por el aprismo e independientes como Carlos Bruce (de PP) y Andrés Reggiardo, de Solidaridad Nacional. Posteriormente se sumaron congresistas de Perú Patria Segura (partido que ya en las regionales y municipales de 2014 tuvo cierto protagonismo, formado por ex miembros de Cambio 90). Nótese a este respecto que el APRA obtuvo cuatro escaños por las elecciones generales de 2011, por lo que no alcanzaba el mínimo para formar grupo parlamentario por sí misma (seis).

AP y el Frente Amplio formaron una bancada, conformándose como el principal opositor de izquierdas, especialmente en el caso de esta segunda formación, ya que sus integrantes abandonaron al nacionalismo por su desempeño en el Ejecutivo y Legislativo. En efecto, tras las gestiones del oficialismo con diversos conflictos como el de Conga, Verónica Mendoza y otros congresistas⁹¹ decidieron separarse de Gana Perú, hecho que ya desde la campaña electoral de 2011 podría haberse esperado dado el discurso centrista que empleó Humala de cara al balotaje contra Keiko Fujimori. Los demás congresistas que abandonaron al oficialismo en la cámara lo hicieron en su mayoría para conformar el Grupo Parlamentario Dignidad y Democracia, creada luego de las disputas dentro del PNP en vista a las elecciones de 2016, ya a finales del quinquenio.

Otra bancada a destacar fue la conformada por el PPC y la Alianza para el Progreso (APP en adelante), fuerza ésta última con razonable estructura a nivel regional, como se vio previamente por las elecciones sub-nacionales de 2014. Fueron la continuación de la Alianza por el Gran Cambio (ApGC en adelante), ya que la salida de varios congresistas de la misma motivó que decidieran denominarse, a partir del período anual 2013-2014, Grupo Parlamentario PPC – APP. Por otro lado, Unión Regional fue formada por congresistas de PP y Alianza por el Gran Cambio a partir de 2013-2014, lo que mostró que ninguna bancada fue capaz de mantenerse estable a lo largo del quinquenio, indistintamente del tamaño que tuvieran previamente.

Además, hay que destacar que Gana Perú (Nacionalismo), PP, Solidaridad Nacional (SN, la formación de Luís Castañeda, candidato presidencial en 2011 y alcalde de Lima por tercera vez a partir de 2014) y Fuerza Popular fueron las únicas bancadas unipartidarias, hecho que no obstante no impidió la mencionada falta de estabilidad en su membresía. Ello sin embargo debe completarse

⁹¹ Javier Díez-Canseco, Rosa Mavila y Jorge Rimarachín. Se unió además Alejandro Yovera, proveniente del Fujimorismo.

con el hecho de que todas estas bancadas tuvieron varios congresistas sin afiliación partidaria o independientes, o bien de terceras fuerzas políticas de menor tamaño, caso del nacionalismo.

Súmese que Michael Urtecho Medina (Solidaridad Nacional) fue destituido e inhabilitado por un período de diez años para la función pública por el Congreso por corrupción relacionada a su cargo (aprobado mediante la Resolución Legislativa 002-2013-2014-CR). De igual modo, puede resaltarse el elevado número de congresistas no agrupados: 10. Sus integrantes fueron desde antiguos miembros del oficialismo, caso del dimitido vicepresidente segundo Omar Chehade y de la vicepresidente primera Marisol Espinoza; a varios ex integrantes de Fuerza Popular, PP y Solidaridad Nacional. En todo caso, véase la siguiente tabla a modo de resumen de la evolución de los mencionados grupos parlamentarios:

Tabla 8.3.1.a: Resultados electorales y evolución de los grupos parlamentarios (2011-2016)

Congresistas por grupo parlamentario y por periodo anual de sesiones						
Grupo Parlamentario	Elecciones	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Acción Popular - Frente Amplio	-	-	10	10	10	8
Alianza por el Gran Cambio	12	12	12	-	-	-
Concertación Parlamentaria	-	6	6	6	6	9
Dignidad y Democracia	-	-	-	-	-	12
Fuerza 2011/ Popular	37	37	36	36	36	34
Nacionalista Gana Perú	47	47	43	43	43	26*
Partido Aprista Peruano	4	-	-	-	-	-
Perú Posible	21	20	15	10	11	11
PPC - APP	-	-	-	7	7	7
Solidaridad Nacional	9	8	8	9	8	7
Unión Regional	-	-	-	8	8	6
No Agrupados	-	-	-	1	1	10
Total	130	130	130	130	130	130

Fuente: elaboración propia con base al Congreso de la República del Perú.

Véase a continuación la conformación de la Mesa Directiva del Congreso, órgano que puede mostrar además de la posible pluralidad de reparto cargos entre las fuerzas políticas, el dominio de la presidencia de la cámara baja por parte de una fuerza política o un sector del congreso. De este modo, podría analizarse si el oficialismo tuvo la capacidad de mantener su dominio en las

principales instituciones legislativas, a pesar de la elevada variabilidad de los grupos parlamentarios.

En este sentido, y como puede verse en la siguiente tabla, el nacionalismo fue capaz de ostentar la presidencia del Congreso durante cuatro de los cinco años legislativos, ya que en el último de ellos ni su bancada ni su principal aliado (PP) obtuvieron puesto alguno en la presidencia. Además, quienes lo consiguieron fueron precisamente ex-miembros de su grupo parlamentario, caso de la primera vicepresidenta Gladys Jahuira (Dignidad y Democracia) y Mariano Catacora (Unión Regional), anteriormente en PP con apoyo de Fuerza 2011. Como contraparte, el Fujimorismo (Fuerza Popular) no logró cargo alguno en la Mesa Directiva, a pesar de su tamaño y estabilidad, hecho que contrasta su capacidad durante la segunda presidencia de Alan García para obtener importantes cargos en este órgano. Posiblemente, el no haber trazado una alianza estable como hiciera entonces con el aprismo fuera la principal razón.

Tabla 8.3.1.b. Mesa Directiva del Congreso durante el período parlamentario 2011-2016

Período	Presidente	Vicepresidentes*
Primer año legislativo 26/07/2011-26/07/2012	Daniel Abugattás (Gana Perú)	1º Manuel Arturo Merino De Lama (PP) 2º Yehude Simon Munaro (PP) 3º Michael Urtecho Medina (SN)
Segundo año legislativo 26/07/2012-26/07/2013	Víctor Isla Rojas (Gana Perú)	1º Marco Tulio Falconí Picardo (PP) 2º Juan Carlos Eguren (ApGC) 3º José León Luna Gálvez (SN)
Tercer año legislativo 26/07/2013-26/07/2014	Fredy Otárola Peñaranda (Gana Perú)	1º María Del Carmen Omonte (PP) 2º Luis Carlos Iberico (PPC - APP) 3º José León Luna Gálvez (SN)
Cuarto año legislativo 26/07/2014-26/07/2015	Ana Maria Solórzano (Gana Perú)	1º Dalmacio Modesto Julca Jara (PP) 2º Norman Del Alcázar (Unión Regional) 3º Esther Capuñay Quispe (SN)
Quinto año legislativo 26/07/2015-26/07/2016	Luis Carlos Iberico (PPC - APP)	1º Gladys Jahuira (Dignidad y Democ.) 2º Mariano Catacora (Unión Regional) 3º Luis Galarreta Velarde (PPC-APP)

Fuente: elaboración propia con base a los datos del Congreso de la República del Perú.

Por otra parte, se puede considerar un análisis breve del Consejo Directivo, dadas sus atribuciones a la hora de configurar la membresía de las comisiones y de aprobar los planes de trabajo del Legislativo (RCRP) entre otras. Asimismo, puede mostrar el creciente número de bancadas se fueron configurando a lo largo de estos años y la correlación de fuerzas desde un punto de vista cuantitativo, como podría ejemplificar el caso del nacionalismo (Gana Perú) y las salidas

que sufrió, las cuales conformaron, junto a otros congresistas, Acción Popular – Frente Amplio (AP-FA) y Dignidad y Democracia (DyDem). Véase por tanto la siguiente tabla:

Tabla 8.3.1.c: Miembros del Consejo Directivo durante el período parlamentario 2011-2016

Período	Mesa Directiva	Directivos Portavoces
Primer año legislativo 26/07/2011-26/07/2012	Presidente: Gana Perú Vicepresidencias: PP (2), SN	Gana Perú (8), Fujimorismo (6), PP (3), ApGC (3), SN (1)
Segundo año legislativo 26/07/2012-26/07/2013	Presidente: Gana Perú Vicepresidencias: PP, ApGC, SN	Gana Perú (6), Fujimorismo (6), PP (2), ApGC (2), AP-FA (2), SN (1), CP (1)
Tercer año legislativo 26/07/2013-26/07/2014	Presidente: Gana Perú Vicepresidencias: PP, ApGC, SN	Gana Perú (6), Fujimorismo (6), PP (2), AP-FA (2), SN (1), PPC- APP (1), CP (1)
Cuarto año legislativo 26/07/2014-26/07/2015	Presidente: Gana Perú Vicepresidencias: PP, Unión Regional, SN	Gana Perú (7), Fujimorismo (6), AP-FA (3), PP (2), CP (2), SN (1), Unión Regional (1), PPC-APP (1)
Quinto año legislativo 26/07/2015-26/07/2016	Presidente: PPC - APP Vicepresidencias: Dignidad y Democ, Unión Regional, PPC-APP	Fujimorismo (6), Gana Perú (5), PP (2), AP-FA (2), CP (2), DyDem (2), SN (1), Unión Regional (1), PPC-APP (1)

Fuente: elaboración propia con base a los datos del Congreso de la República del Perú.

8.4 La producción legislativa

Con respecto a la producción legislativa, y el posible protagonismo del Ejecutivo, ha de comenzarse con los proyectos de ley. Como se ha comentado previamente, éstos incluyen en el ordenamiento peruano, todo tipo de resoluciones legislativas, leyes, decretos, autorizaciones e, incluso, expropiaciones efectuadas por el Ejecutivo en base al interés público. Es por tanto una denominación genérica para toda creación normativa, y no implica necesariamente una nueva ley o reforma de ésta.

Es por ello que no debe extrañar el elevado volumen de proyectos de ley que el Congreso peruano tramita anualmente, el cual multiplica al de otros países de la región, como se mostró anteriormente.

En este sentido, sí ha destacarse el bajo éxito que tienen la mayoría de los proponentes, ya que, de media, únicamente el 27,6% de los proyectos de ley presentados en la cámara baja fueron finalmente publicados en el Diario Oficial El Peruano. Sin embargo, sí hubo diferencias con respecto a los proponentes, tanto en lo que se refiere a los distintos grupos parlamentarios, como si procedían del Congreso o del Ejecutivo. Véase la siguiente tabla a modo de síntesis a este respecto:

Tabla 8.4.a Total de Proyectos de Ley presentados y publicados en El Peruano (2011-2016)

Año	Presentados	Publicados	% Éxito
2011	667	278	41,6%
2012	1175	393	33,4%
2013	1286	390	30,3%
2014	980	223	22,7%
2015	1004	178	17,7%
2016	312	38	12,1%
Total	5424	1501	27,6%

Elaboración propia con datos de El Congreso de la República del Perú.

Una primera conclusión es el bajada progresiva del éxito de los proyectos de ley según fue avanzando el quinquenio, aunque el volumen de los mismos fue razonablemente estable, a excepción de 2016, dado que la legislatura finalizó en julio. No obstante, si se centra la atención al Ejecutivo, puede comprobarse un bajo volumen de los presentados pero una elevada tasa de éxito, al menos si se le compara con el total, ya que supuso el 27,5% del total:

Tabla 8.4.b Proyectos de Ley presentados por el Ejecutivo y publicados en El Peruano (2011-2016)

Año	Presentados	Publicados	% Éxito
2011	66	51	77%
2012	131	105	80%
2013	95	90	94,7%
2014	103	83	80,5%
2015	83	70	84,3%
2016	51	15	29,4%
Total	540	414	76,6%

Fuente: elaboración propia con base al Congreso de la República del Perú.

La excepción la conforma el año 2016, es decir, los últimos meses del mandato de Ollanta Humala y que coincidió con el menor tamaño de su bancada en el Legislativo, dada la salida de 17

de sus congresistas. No obstante la mayoría de las proposiciones fueron de carácter técnico, y un breve seguimiento a estos instrumentos legales sugiere que su publicación final en el diario oficial no se completó por una cuestión de tiempo. Con respecto a otros proponentes, puede considerarse igualmente a los grupos parlamentarios, ya que pueden apreciarse ciertas diferencias en su desempeño, así como una importante cantidad de proyectos ley publicados, totalizando un 71,1%:

Tabla 8.4.c Proyectos de Ley presentados y publicados por Grupo Parlamentario (2011-2016)

Grupo Parlamentario	Proyectos de Ley Presentados	Proyectos de Ley Publicados	% de Éxito
AP - Frente Amplio	408	57	6,3%
Alianza Parlamentaria	299	75	8,3%
Alianza por el Gran Cambio	143	46	5,1%
Concertación Parlamentaria	187	39	4,3%
Dignidad y Democracia	199	15	1,7%
Fuerza 2011/ Popular	888	193	21,4%
Nacionalista Gana Perú	1456	331	33,4%
Perú Posible	278	56	6,2%
PPC - APP	117	18	2%
Solidaridad Nacional	353	75	8,3%
Unión Regional	170	25	2,8%
Multipartidario	386	139	35,7%
Total	5424	1069	19,7%

Fuente: elaboración propia con base al Congreso de la República del Perú.

En efecto, las tasas de éxito legislativo son considerablemente más bajas del Ejecutivo, además de presentar cuantitativamente una diferencia notable. De entre las bancadas, han de destacarse al oficialismo (Gana Perú) y al fujimorismo, dado que aparentemente su tamaño les ayudó a lograr mejores resultados que los demás grupos parlamentarios. En el caso del nacionalismo, es posible que el apoyo ejecutivo les brindara mayores apoyos, caso de PP.

Es destacable la elevada producción de bancadas como Dignidad y Democracia, conformada en los últimos meses del período parlamentario y que se situaron cerca de otras con varios años de establecimiento, aunque su tasa de éxito fuera reducido (1,7%).

Finalmente, 18 proyectos de ley fueron presentados con éxito por terceros actores ajenos al Ejecutivo y Legislativo, lo que supone un 1,4% del total, pero con una tasa de publicación del 7,8%, siendo más baja que la media del Congreso (19,7%) y por supuesto que del Ejecutivo (76,6%). De

entre quienes propusieron proyectos de ley, se encontraron seis iniciativas ciudadanas, de las cuales tres fueron publicadas en el DOEP (dos referentes a maltrato animal y otra a la discapacidad) y el Poder Judicial, quien presentó veintitrés proyectos de ley, pero sólo logró que ocho fueran publicados.

En lo que respecta a la creación de leyes, 485 fueron el total del quinquenio. Del Ejecutivo partieron 196, es decir, el 40,6%; y del Legislativo, 273, un 56,2%. Las restantes 16 por parte de terceros actores. Véase a continuación una tabla expositiva con respecto a las leyes generadas a lo largo de estos años y sus proponentes:

Tabla 8.4.d: Procedencia de las leyes aprobadas durante el mandato de Ollanta Humala (2011-2016)

Año	Ejecutivo	Legislativo	Otros	Total
2011-2012	36	46	4	86
2012-2013	42	68	7	117
2013-2014	47	68	2	117
2014-2015	39	36	1	76
2015-2016	32	55	2	89
Total	196	273	16	485
Porcentajes	40,6%	56,2%	3,2%	100%

Fuente: elaboración propia con base al Congreso de la República del Perú.

Con respecto a la capacidad presidencial del empleo del veto, a lo largo del quinquenio Humala rehusó firmar 18 leyes procedentes del Congreso, por lo que fueron promulgadas por el Presidente del Congreso o de la comisión ordinaria correspondiente; en otras 11 ocasiones que no las firmó, fue el presidente siguiente (Pedro Pablo Kuczynski) quien tuvo que decidir al respecto.

Con respecto a la observación o veto de las leyes (total o parcial), lo empleó en 58 ocasiones, de las cuales, 29 fueron superadas por el Congreso por insistencia (mitad más uno de los congresistas). Durante el último periodo anual de sesiones (2015-2016), la observación la empleó en 19 ocasiones.

En relación al uso del decreto, destaca por una parte el bajo empleo del decreto de urgencia en comparación con Alan García y Toledo, ya que si bien el primero promulgó 383 y el segundo 205, Humala solo emitió 53. En lo que respecta a los decretos legislativos, 131 fueron los emitidos por el Ejecutivo nacionalista, siendo en esta ocasión un empleo similar que en el caso de Alan García (142) pero sobre todo mayor que el de Toledo: 42. Hecho que podría sugerir una mayor

cooperación por parte del Congreso, dada su necesaria cesión previa. Precisamente, en este sentido resulta interesante que de los decretos de urgencia emitidos por Humala, ninguno fue derogado por el Congreso, a diferencia de Alan García (22) y por supuesto de Alejandro Toledo (40). Véase la siguiente tabla a modo de descripción del empleo de decretos por parte del Ejecutivo, así como de su reparto por períodos anuales y su comparación con la producción de leyes:

Tabla 8.4.e: Decretos y Leyes durante el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016)

Tipo/Año	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	Total
Decretos Urgencia	32	9	1	7	4	53
Decreto Legislativos	28	27	22	7	47	131
Total Decreto	60	36	23	14	48	184
Leyes Ejecutivo	36	42	47	39	32	196
Leyes Legislativo	46	68	68	36	55	273
Leyes Otros	4	7	2	1	2	16
Total Leyes	86	117	117	76	89	485

Fuente: elaboración propia con base al Congreso de la República del Perú.

De los 131 decretos legislativos, 32 fueron modificados por el Congreso y cuatro de ellos, en varias ocasiones. Ninguno fue derogado y 95 no fueron considerados para su dictaminación. Puede destacarse el DL 1149, relativo a la policía nacional y que fue modificado en dos ocasiones por la cámara baja, siendo la segunda ocasión promulgada finalmente por el Presidente del Congreso ante la primera observación presidencial y la posterior no firma de éste. Similar fue lo ocurrido con el DL 52, relativo a la carrera fiscal. De los restantes decretos leyes, el 1140 (el cual creó la Oficina Nacional de Gobierno Interior, Onagi) generó fuerte oposición en el Congreso, siendo derogado finalmente, al igual que el 1198, que habilitaba el uso privado de yacimientos arqueológicos. Véase no obstante la siguiente tabla a modo de descripción con respecto a las materias que comprendieron los distintos decretos legislativos y las leyes autoritativas que los habilitaron:

Tabla 8.4.d: Delegación de Facultades al Ejecutivo durante el mandato de Ollanta Humala

Fecha	Ley Autoritativa	Materia Delegada	Plazo (días)	D.L emitido
20/10/11	N.º 29792	Organización y funciones del ministerio de desarrollo e inclusión social	180 (hábiles)	1
22/12/2011	Nº 29815	Combatir minería ilegal	120 (hábiles)	10
09/06/2012	Nº 29884	Delitos tributarios y aduaneros	45 (hábiles)	18

12/09/2012	Nº 29915	Fortalecimiento y reforma institucional del Sector Interior y de Defensa Nacional	90 (hábiles)	31
09/08/2013	Nº 30073	Fortalecimiento del sistema nacional de salud	120 (hábiles)	22
18/06/2015	Nº 30336	Seguridad ciudadana, fortalecer la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado	120 (hábiles)	21
01/07/2015	Nº 30335	Administrativa, económica, financiera y seguridad ciudadana	90 (hábiles)	29

Fuente: elaboración propia con base al Congreso de la República del Perú.

Todo ello, bajo un claro dominio nacionalista de la Comisión de Constitución y Reglamento, principal órgano de control político del Congreso, durante los primeros años. Con el transcurso del quinquenio el oficialismo se vio desplazado por su debilitamiento como grupo parlamentario, hecho similar a lo sucedido durante los gobiernos de Toledo y García, no obstante. Finalmente, y tal y como puede verse en la siguiente tabla, el creciente número de grupos parlamentarios se reflejó en la membresía de este órgano, aunque fue el nacionalismo el más afectado al verse su peso cuantitativo reducido:

Tabla 8.4.e: Integrantes por años legislativo de la Comisión de Constitución y Reglamento

Período	Integrantes
Primer año legislativo 26/07/2011-26/07/2012	Presidente: Gana Perú Vicepresidente: PP Secretario: Concertación Parlamentaria Miembros: SN (1), PP (2), Fujimorismo (4) Gana Perú (6)
Segundo año legislativo 26/07/2012-26/07/2013	Presidente: Gana Perú Vicepresidente: AP-FA Secretario: PP Miembros: SN (1), Fujimorismo (5), Gana Perú (5), ApGC (2), PP (1), CP (1)
Tercer año legislativo 26/07/2013-26/07/2014	Presidente: Gana Perú Vicepresidente: AP-FA Secretario: PP Miembros: SN (1), Fujimorismo (5), Gana Perú (5), PPC-APP (1), CP (1), PP (1)
Cuarto año legislativo 26/07/2014-26/07/2015	Presidente: Gana Perú Vicepresidente: AP-FA Secretario: PP Miembros: SN (1), CP (1), Fujimorismo (5), Gana Perú (5), PPC-APP (1), UR (1)

Quinto año legislativo 26/07/2015-26/07/2016	Presidente: Gana Perú Vicepresidente: AP-FA Secretario: DyDem. Miembros: SN (1), PP (1), Fujimorismo (5), Gana Perú (3), PPC-APP (1), UR (1), CP (1), DyDem (1)
---	---

Fuente: elaboración propia con base al Congreso de la República del Perú.

En cuanto a los presupuestos, el oficialismo consiguió aprobar sin excesivos problemas todos ellos⁹², a excepción del relativo al año fiscal de 2013, donde sufrió dos derrotas en el Pleno en sendos proyectos de ley que buscaron modificar el presupuesto enviado desde el Ejecutivo (y ya aprobado). El Fujimorismo se desempeñó como el principal opositor, junto a Dignidad y Democracia, siendo PP el habitual aliado. Los apoyos, por lo general, tendieron a situarse también entre los diputados que abandonaron su grupo parlamentario.

8.4.1 Medidas de control parlamentario

De entre las restantes medidas de control político que se desplegaron desde el Legislativo hacia el Ejecutivo, pueden destacarse, por un lado, las interpelaciones. Se presentaron un total de 41, similar número al correspondiente al Ejecutivo de Alan García (40). Además, como señalan Vela *et al.* (2014: 111-112) en lo referente a los dos primeros años legislativos de Humala, sólo algo más de la mitad de las presentadas (23) fueron finalmente votadas en el Pleno, por carencias en cuestiones procedimentales. En lo que respecta a su resultado, y en base a los datos del propio Congreso, de las 41 presentadas, 19 fueron aprobadas y 22 no lograron los apoyos suficientes. En cuanto a su distribución por años, destáquese el año 2012-2013, cuando fueron presentadas un total de 18, aunque solo se aprobaron 6.

Por otro lado, la moción de censura fue el instrumento de control político de mayores efectos, seguido de la moción de confianza. En efecto, como se describió previamente con respecto a la evolución de los gabinetes de Ollanta Humala, la oposición ganó una moción de censura planteada a la primera ministra Ana Jara Velásquez, hecho que provocó la consecuente dimisión de todos los ministros (crisis total de gabinete). En total, se presentaron doce.

⁹² Leyes presupuestarias por año fiscal: 2016, n.º 30372; 2015, n.º 30281; 2014, n.º 30114; 2013, n.º 29951; 2012, n.º 29812

Además, su repercusión política se acrecentó por lo inusual de que la oposición logre los apoyos necesarios, ya que desde 1980 nunca se llevó a cabo con éxito por parte de quienes la presentaron⁹³. A ello debe sumarse la recurrente dimisión de ministros y primeros ministros, produciéndose en ocasiones días antes de que determinadas mociones de censura sean votadas en la cámara baja y con estimaciones de no ser superadas por el receptor. Éste fue el caso por ejemplo de los ministros de Interior Daniel Lozada y de Defensa, Alberto Otárola, quienes dimitieron el 12 de mayo de 2012 por la moción de censura presentada y de la entonces ministra de Salud Midori de Habich, quien renunció en noviembre del 2014.

En lo respecta a las mociones de confianza que los gabinetes han de superar, representaron igualmente un indicador de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, ya que la evolución de los votos a favor y en contra fueron reflejo de la supuesta fortaleza partidaria en la cámara baja. A este respecto, si los primeros dos PCM (Lerner y Valdés) contaron con razonables apoyos legislativos, esta dinámica comenzó a cambiar a partir de Jiménez Mayor, quien ya obtuvo los primeros votos en contra. René Cornejo y Ana Jara, fueron quienes cosecharon mayores dificultades, ya que lograron la confianza en la tercer votación y, en el caso de la Primera Ministra, gracias al desempate de la Presidenta del Congreso, del oficialismo. Véase a continuación una tabla descriptiva en relación a las mociones de confianza:

Tabla 8.4.1: Voto de confianza a Presidentes del Consejo de Ministros, 2011-2016

Candidato	Votos a favor	Votos en contra	Abstenciones	Presentes
Salomón Lerner Ghitis	90	0	33	123
Oscar Valdés Dancuart	71	0	34	105
Juan Jiménez Mayor	73	38	2	113
César Villanueva Arévalo	74	39	1	114
René Cornejo Díaz	66	52	9	127
Ana Jara Velásquez	55	54	9	118
Pedro Cateriano Bellido	73	10	39	122

Fuente: elaboración propia con base al Congreso de la República del Perú.

Por otro lado, durante este quinquenio se realizaron 703 concurrencias de ministros al Congreso (un 62,7% a comisiones, ya fueran ordinarias, de investigación o especiales) y 1964 pedidos de información respecto a 3279 (59% atendidos) a la administración pública, especialmente

⁹³ Aunque hay dos antecedentes previos, en 1932 Luis Flores como PCM del gobierno de Sánchez Cerro y en 1963 durante el primer gobierno de Fernando Belaunde, al PCM Óscar Trelles.

a los ministerios y la Presidencia de la República.

Se realizaron diez diferentes comisiones de investigación centradas en el Ejecutivo. Estas comisiones fueron dirigidas principalmente a presuntos casos de corrupción por parte de la administrativa pública y de la anterior gestión de Alan García. En este sentido, pueden destacarse la enfocada en Martín Belaunde Lossio ya que aparentemente logró contratos públicos para empresas vinculadas a él gracias a vínculos con el Ejecutivo. Similar sería la comisión especial de investigación para el pago de presuntos sobornos a funcionarios por parte de las empresas Odebrecht y Camargo Correa. Y en referencia al nacionalismo y su líder, Nadine Heredia, la comisión de fiscalización y contraloría aprobó un informe sobre presunto lavado de activos y defraudación de tributos (Caso Agendas). En relación al anterior mandatario, durante los primeros cuatro años legislativos hubo al menos una comisión especial investigadora sobre su gobierno, centradas en los indultos que otorgó a personas vinculadas con el narcotráfico y de ingresos no justificados. No obstante, la justicia terminó anulando todos los informes elaborados, en base a errores procedimentales y de forma.

CUARTA PARTE

9 Discusión de Resultados

Tras la presentación de los tres últimos mandatos presidenciales, así como de las principales características del sistema de partidos y su evolución en el Congreso, se presenta una reflexión en torno a los resultados encontrados.

9.1 La división y separación de los poderes del Estado

Como se ha ido desarrollando a lo largo de la presente obra, la concepción del Estado liberal fue producto de autores y pensadores que defendieron modelos alternativos a las monarquías existentes en Europa, algunas de ellas de carácter absolutista. Las revoluciones a ambos lados del Atlántico fueron asimismo los momentos de ruptura que permitieron la puesta en práctica de estas reflexiones. Sin embargo, que vivieran bajo este tipo de regímenes no les impidió advertir los riesgos que potencialmente pudieran albergar los nuevos modelos institucionales por los que abogaban.

Sus advertencias no fueron en vano, ya que como se señaló en su momento, la concentración del poder político con los nacientes Estados constitucionales alcanzó cotas mayores que en las monarquías absolutistas previas. Por ello, los recelos y cautelas a que surgieran tiranías bajo nuevas etiquetas, conformaron la gran base sobre la que se ha sustentado la doctrina de la división y separación de los poderes del Estado. En efecto, Locke, Montesquieu o Madison, defendieron la necesidad de dividir el poder político, “para que el poder frene al poder” (Bovero, 2006: 18), buscando con ello la imposibilidad de absolutismos posteriores.

Afirmese por tanto, que la división del poder político se fundamenta sobre la necesidad de preservar unos mínimos razonables de libertad y seguridad. Es decir, de defensa de la sociedad ante el Estado. Esta evidente subjetividad no ha sido un cuestión menor, pues al igual que las sociedades evolucionaron desde aquellos momentos de ruptura, lo hicieron igualmente las interpretaciones en torno a estos conceptos. Es por ello que no se puede desligar la evolución del Estado liberal de la historia de las ideas y del pensamiento político, como tampoco ha de hacerse de la dinámica que han ido tomando las relaciones entre los poderes del Estado. Las constituciones y la evolución del reconocimiento a los derechos y libertades fundamentales, son los otros dos pilares fundamentales del Estado liberal y democrático de derecho.

No obstante, no han de entenderse ni la división ni la separación de los poderes, de manera rígida. Tomando como referencia la triada clásica (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), desde un principio se facilitaron las interferencias y controles mutuos, compartiéndose ciertas tareas o funciones. Ejemplo de ello es la creación legislativa, donde el Ejecutivo ha tendido a ganar protagonismo a través de diversas modalidades, ya sea dentro del mismo Congreso con los proyectos de ley; o fuera de éste, caso de los decretos. Precisamente, el caso peruano supone una experiencia interesante al respecto, ya que el Ejecutivo cuenta con considerables capacidades de decreto, destacándose la variante legislativa, y donde los tres mandatos presidenciales analizados han mostrado diferentes en la arena legislativa.

De igual modo, la función representativa ha sido compartida, siendo el Presidente de la República quien personifica a la Nación, además de Jefe del Estado. Esta caracterización le permite además, gracias a su elección directa por el electorado, ser irresponsable ante el Poder Legislativo en materia política, a excepción de las facultades de juicio político que éste último puede desplegar. Sin embargo, esto a su vez evidencia la diferencia sustancial que supone para la relación entre los poderes que se esté ante una forma de gobierno presidencialista o parlamentario.

En efecto, como se mostró en el debate teórico que ocupó la primera parte de esta investigación, la legitimidad adquirida por el Presidente de la República condiciona de manera determinante la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Su independencia y amplias facultades le otorgan *a priori* un rol predominante en la dinámica política peruana, donde el Congreso se sitúa en un segundo plano. Véanse sus capacidades de nombrar y cesar a los miembros del Gabinete, de disolver el parlamento si éste censurara en al menos dos ocasiones a un PCM, o sus atribuciones legislativas. Además, no puede ser sometido a interpelaciones ni convocado a comisiones ordinarias durante su mandato. De este modo, puede entenderse que autores como García Belaunde (2008) consideren al presidente peruano con considerables facultades de una manera agregada, situándose como guía de la política nacional y determinante ante los restantes poderes.

Sin embargo, esta apreciación ha de matizarse. Aun reconociéndose la preeminencia que el Jefe del Estado alberga bajo un régimen presidencialista y de la personificación de la que disfruta por diversas vías, ha de entenderse que su poder es limitado. Siguiendo la línea en la que se han situado las investigaciones de García Montero (2008,2009) y Payne (2006), las atribuciones presidenciales son moderadas desde una perspectiva latinoamericana. A ello súmese la implementación de las mismas, determinadas en buena medida, por el sistema partidario.

Esta relación no impide en todo caso considerar a la forma de gobierno como una variable importante en lo que se refiere al análisis de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, aunque si teóricamente su capacidad de determinación *a priori* puede ser elevada, su aplicación sugiere un impacto más matizado, a tenor de terceras variables. La separación de los poderes, aun siendo reforzada bajo el presidencialismo, no pareciera ser determinante.

9.2 Sobre el sistema de partidos

Por tanto, se entiende necesaria la atención al sistema de partidos. En este sentido, y a la luz de los quince años de estudio, puede afirmarse que las organizaciones partidarias peruanas se han caracterizado por una presencia inestable e irregular en las instituciones; una recepción del voto muy volátil; e importante dependencia con respecto a sus líderes. A ello súmese su dificultad para desempeñarse como organizaciones internamente estructuradas y con capacidad de ser competitivas en comicios subnacionales, tal y como las elecciones regionales y municipales de 2002 a 2014 fueron evidenciando.

Esta situación, no obstante, no ha sido permanente, dado que en los años 80 la política partidaria estuvo dominada principalmente por cuatro organizaciones (APRA, IU, AP y PPC). La crisis económica, la corrupción y el terrorismo que impregnaron el primer mandato de Alan García (1985-1990), facilitó a que en las elecciones generales de 1990 las dos principales opciones partidarias fueran marcas nuevas (FREDEMO y Cambio 90) y bajo dos líderes ajenos hasta entonces a la política (*outsiders*): Mario Vargas Llosa y Alberto Fujimori. Desde entonces, y hasta 1993, el sistema de partidos entró en una profunda renovación, donde las organizaciones tradicionales pasaron a tener un papel disminuido y, en el caso de IU, a la desaparición. Ejemplo de ello, si en 1985 estas cuatro organizaciones alcanzaron el 97% de los votos válidos, en 1995 únicamente totalizaron el 6% (Paramio, 2002: 8). Estos hechos, relatados en esta investigación aunque no novedosos, han de ser complementados con lo acontecido desde 2001 a 2016.

En efecto, tal y como las tasas de volatilidad fueron mostrando en las elecciones generales y sub-nacionales de este período, los electores mantuvieron escasa fidelidad de voto, las organizaciones partidarias a menudo se presentaron bajo nuevas marcas y coaliciones e, incluso, algunos actores relevantes en el Congreso ni si quiera lograron presencia en sucesivos períodos. Éste fue el caso del FIM, principal socio de gobierno de Toledo entre 2001 y 2006, entrando en el

Gabinete y formando coaliciones coyunturales en la cámara baja. Sin embargo, no logró votos suficientes para superar la valla electoral⁹⁴, quedándose fuera del Congreso desde entonces. El aprismo, organización política tradicional y con considerable estructuración interna y territorial, sufrió igualmente un importante retroceso electoral tras la segunda presidencia de Alan García. PP, AP, UPP y PPC igualmente han sido ejemplos de elevada volatilidad y progresivo debilitamiento electoral.

Los datos relativos a las candidaturas en las elecciones generales también sugieren una nueva pregunta: ¿fue la alta volatilidad legislativa producto de la renovación en la oferta? A tenor de las candidaturas presidenciales y la repetición de los principales contendientes, debe darse una respuesta negativa. Como se ha mostrado, a pesar del cambio en las coaliciones y organizaciones partidarias de un quinquenio a otro, la política estuvo liderada por pocos protagonistas. Sin embargo, la volatilidad en los comicios presidenciales fue igualmente elevada.

Asimismo, el desempeño electoral del APRA y PP sugiere que los electores peruanos castigaron fuertemente a las organizaciones partidarias que dominaron al Ejecutivo y al Legislativo en los períodos previos, aun reconociendo el tono dominante de técnicos y apartidistas en los gabinetes de este período. Todo ello, además, bajo un fuerte crecimiento económico, no se olvide. Además, esta sanción electoral *a posteriori*, ha de complementarse con las mencionadas elecciones regionales y municipales celebradas en 2002, 2006, 2010 y 2014, dada la creciente regionalización y apartidización que los resultados mostraron. En este sentido, además de las altas tasas de volatilidad mostradas (45% de volatilidad media para este período), sorprende la baja nacionalización de los resultados y el predominio de movimientos sociales (Seifert Bonifaz, 2014), en desmedro de las organizaciones partidarias con presencia en el Congreso de la República. Añádase que en perspectiva comparada, este hecho es sorprendente, “sobre todo por darse en un país sin movimientos regionalistas/separatistas y sin identidades étnicas politizadas” (De Gramont, 2010: 25).

No ha de pasarse por alto la predominancia de ministros y primeros ministros sin adscripción partidaria. Esta situación, que se mantuvo razonablemente estable a lo largo de los tres mandatos presidenciales, fue menos acusada en el mandato de Alan García, hecho que puede sugerir una mayor organización, capacidad de presión o calidad interna del partido oficialista. Sea como fuere, lo cierto es que las carteras ministeriales fueron empleadas en escasas ocasiones como vías de obtener o fidelizar apoyos parlamentarios. Si bien es cierto que pueden hacerse ciertas excepciones,

⁹⁴ Esto es, un 5% de votos válidos o bien seis escaños en al menos dos circunscripciones

caso de la entrada de algunos ministros procedentes del FIM o de PP cuando gobernaron Toledo y Humala respectivamente, no lo es menos el hecho de que en términos generales, sólo 2 de cada 17 ministros⁹⁵ de este período de estudio tuvieron pertenencia partidaria. De igual modo, resulta interesante, especialmente en los casos de estos presidentes, la escasa entrada de miembros de las organizaciones oficialistas al Gabinete.

Es posible que el escaso protagonismo de los partidos políticos en los Ejecutivos sea consecuencia directa de la elevada fragmentación y baja institucionalización de los mismos. Sin embargo, y en adición a lo comentado con respecto a la crisis del sistema de partidos en los años 90, la legislación electoral puede estar influyendo en esta caracterización. En este sentido, no ha de olvidarse la elección preferencial de los congresistas, ya que pudo haber reforzado la personalización de las elecciones en detrimento de los partidos, así como de desincentivar la permanencia en estos, como señala Tuesta (2013: 265). De igual modo, la década fujimorista fue muestra también de gabinetes dominados por técnicos, ya fuera por su discurso anti-partidos y tecnocrático o por la escasa estructuración interna de su partido.

Es importante subrayar también el elevado cambio de membresía de los grupos parlamentarios. Como se ha visto a lo largo de estos quince años, los resultados electorales de las elecciones generales dibujaron escenarios que se fueron modificando de forma creciente con el pasar de los años legislativos. Es cierto que el APRA y el Fujimorismo -bajo sus distintas denominaciones- mostraron una cohesión mayor que PP y el nacionalismo, pero ello no impidió cambios globalmente considerables en cuanto al número y tamaño promedio de las bancadas. Véase al respecto la siguiente tabla:

Tabla 9.2.a Evolución del IGP por periodo anual de sesiones

Evolución del IGP por periodo anual de sesiones			
Año	IGP	Año	IGP
2001	4,37	2010-2011	5,76
2006	6,06	2011-2012	3,41
2006-2007	3,99	2012-2013	3,8
2007-2008	5,37	2013-2014	4,02
2008-2009	6,01	2014-2015	4,02
2009-2010	5,99	2015-2016	5,81

Fuente: elaboración propia en base a datos del Congreso de la República.

⁹⁵ Cálculo propio en base a la información presentada anteriormente sobre las composiciones del Consejo de Ministros entre 2001 y 2016.

De igual modo, las tasas de renovación de congresistas fueron muy elevadas, situándose en torno a los dos tercios en cada elección y, al menos para el período 2001-2006, de las más altas de América Latina (Vargas León, 2005: 20). Excepción a ello fueron los candidatos presidenciales, ya que Toledo, García y Humala lograron la victoria tras presentarse en al menos una ocasión previa; hecho que, aun considerando el pequeño espacio de tiempo que se ha analizado para tener conclusiones relevantes a este respecto, sugiere que los líderes partidarios no presentan la rotación que las listas congresuales sí mostraron.

Este hecho a su vez discute la supuesta preeminencia de candidatos ajenos a la política o *outsiders*. Y ello, porque desde 1980 hasta 2016 únicamente Fujimori logró la presidencia presentándose sin experiencia previa en la política. Todos los demás presidentes provenían de estructuras partidarias que, aunque de breve data en algunos casos, no puede decirse que fueran creadas *ad hoc* justo antes de dichas victorias. No fue el caso ni de Toledo ni de García, pero tampoco de Ollanta Humala. El ex-militar nacionalista ciertamente no era miembro de una organización partidaria tradicional como el APRA, ni tenía la experiencia opositora de Toledo. Sin embargo, si su primera candidatura lo hizo a través de la UPP fue precisamente porque ante la incapacidad de participar bajo su propia organización, terceras fuerzas políticas se ofrecieron a llegar a acuerdos por el carisma y conocimiento que tenía en parte de la sociedad.

En efecto, Humala no era en absoluto un desconocido en la política en las elecciones de 2006, ya que en octubre de 2000 protagonizó un levantamiento militar junto a su hermano, siendo amnistiado meses después, hechos que tuvieron cierta resonancia mediática. Por ello, más que considerarse que el período 1980-2016 fuera proclive a los *outsiders*, se entiende más conveniente destacar la preeminencia de los líderes con respecto a sus organizaciones partidarias. A pesar de la elevada volatilidad y del cambio en la oferta partidaria -especialmente a través de las coaliciones-, García, Toledo, Humala y Flores dominaron las principales candidaturas. Ello además en un período de tiempo en el que algunos *outsiders* como Chávez emergieron en la región y donde los ejecutivos peruanos enfrentaron dificultades ante las diversas crisis que les fueron apareciendo, especialmente en forma de protestas sociales y de muy baja valoración social; hechos que facilitarían la aparición y éxito de este tipo de candidatos (Mayorga, 2006: 215). En lo que respecta al sistema de partidos, la baja institucionalización aparentemente también propiciaría estos contendientes (Mainwaring y Torcal, 2006; Mainwaring y Scully 2008).

En este sentido, y con respecto a las tendencias electorales de estos años, debe coincidir con autores como Meléndez (2016: 3), ya que el análisis de las elecciones generales muestra una

modesta tendencia a la estabilización del sistema de partidos. La volatilidad ha ido tendiendo a la baja, aun manteniendo tasas muy elevadas; Aprismo, PP y Fujimorismo han mostrado cierta estabilidad en su presencia parlamentaria -aunque también irregularidad- y, como mostraron algunos estudios señalados en su momento, una parte considerable de los votantes se identifican y sitúan ideológicamente con los principales contendientes. Se está pues ante un sistema de partidos no institucionalizado pero lentamente tendente a ello. La polarización, además, no ha sido marcada, ya que los contendientes tendieron a moderar sus discursos de cara a ganar electores en los balotajes. Véanse los casos de Alan García y Ollanta Humala en las elecciones de 2006 y 2011 respectivamente.

A su vez, la elevada fragmentación que ha caracterizado al Congreso peruano durante este período, evidencia que las reformas en la ley de partidos así como la mencionada barrera electoral, han logrado los objetivos que se buscaban en su principio. Es más, aunque se entendiera que la fragmentación se redujo en base a la transformación de los votos en escaños, el transfuguismo continuó siendo notable a lo largo de los quinquenios. La bancada nacionalista durante el mandato de Humala fue ejemplo de ello, contabilizando 21 escaños menos en el último año legislativo con respecto a la primera conformación del grupo parlamentario. Se limitó por tanto la entrada de organizaciones partidarias al Congreso, pero no evitó que luego éstas conformaran nuevas bancadas según avanzaba el quinquenio.

Otra cuestión es la referente a la relación de las organizaciones partidarias con respecto a sus líderes. Tomando en consideración la baja renovación de candidatos a la presidencia; el elevado transfuguismo; la limitada proporción de ministros partidarios en los gabinetes; los cambios programáticos aparentemente con fines electorales; y el desempeño de las organizaciones partidarias tras la presentación de un candidato nuevo, pareciera que ni el APRA, ni PP, ni el PNP ni incluso otras fuerzas electorales como el PPC, han contado con estructuras partidarias sólidas con capacidad para condicionar a sus principales líderes. Este período pues, contó con una considerable personalización de la política, característica común en sistemas de partidos poco institucionalizados (Mainwaring y Torcal, 2006b). En esta misma línea, pareciera cumplirse la adjetivación que Levitt (2012: 95) hiciera de los partidos peruanos entre 1990 y 2006, al calificarlos como “partidos electorales”. Molina Vega (2015:220) por su parte, señala que Toledo, García y Humala desplazaron a sus organizaciones partidarias a un segundo plano a través de su personalismo y liderazgo.

Súmese a ello la escasa duración de las coaliciones partidarias, donde muchas de ellas no completaron un período quinquenal completo como marca, pero que a su vez evidencia la necesidad

de muchas organizaciones de coaligarse para poder entrar al Congreso o bien formar grupo parlamentario. Éste fue el caso de la alianza creada *ad hoc* entre la UPP y el PNP para que Humala pudiera competir en las elecciones generales de 2006, pero que apenas meses después no compitió unida en los comicios regionales y locales de noviembre. En el Congreso la dinámica fue similar, ya que en apenas doce meses se dividieron en dos grupos parlamentarios, dejando con ello de ser la primera fuerza en la cámara baja. Hecho similar fue lo sucedido con la Alianza Parlamentaria, conformada entre AP y PP en el Congreso en 2011 pero que igualmente en 12 meses dio lugar a nuevas bancadas por desavenencias entre sus diputados.

Ha de mencionarse al Fujimorismo, etiqueta que se ha empleado en la presente investigación para agrupar a las distintas marcas que los defensores del gobierno de Alberto Fujimori crearon a lo largo de este período. En este sentido, tomando a las principales organizaciones que defendieron su legado desde 2001, su crecimiento ha sido progresivo y significativo. Si bien en las elecciones generales de 2001 apenas tres escaños se pueden integrar en esta etiqueta, en 2006 ascendieron a 13 diputados, conformando la cuarta fuerza y con Martha Chávez como candidata presidencial de considerable crecimiento (7,43% respecto a 1,69%⁹⁶ en 2001). En 2011 no obstante fue cuando lograron posicionarse como un actor relevante en el Congreso, totalizando su nueva marca, Fuerza 2011, 37 escaños. Keiko Fujimori logró alcanzar el balotaje, luego de ser la segunda opción presidencial. De igual modo, su penetración territorial fue progresiva, tal y como las elecciones regionales y municipales de este período fueron mostrando, caso de 2014 donde fueron la primera fuerza nacional en regiones (tres) y la segunda en el cómputo global, tras Alianza para el Progreso. Ello se ha visto acompañado además de un discurso anti-partidos que se ha ido moderando (Meléndez, 2016: 3).

Por tanto, el fujimorismo se ha ido configurando como un actor relevante en la derecha ideológica, aunque tal y como mostraron los perfiles de los partidos políticos a lo largo de estos años, no pareciera exagerado afirmar que las organizaciones partidarias en el Congreso son predominantemente conservadoras.

⁹⁶ Considerando a Carlos Boloña Behr, ex ministro fujimorista, como el contendiente presidencial de estos votantes en los comicios de 2001.

9.3 Sobre el Ejecutivo

Con respecto al Ejecutivo peruano, debe destacarse, en primer lugar, la elevada inestabilidad en su membresía. En efecto, tal y como mostraron los quince años de estudio, el recambio de ministros y primeros ministros fue frecuente. Para el total de este período, se contabilizaron 17 premieres y 201 cambios ministeriales, -aunque algunos de los ministros repitieron presencia en el Gabinete bajo nuevas carteras. Ello supone un elevado volumen, el cual ha de ser acompañado con la dimisión de vicepresidentes, hecho que sucedió con Toledo (el vicepresidente primero) y Humala (el vicepresidente segundo; la vicepresidenta primera abandonó solo el partido), en ambos casos por acusaciones de corrupción. Aquí nuevamente el mandato de Alan García mostró cierta variación, pues fue capaz de mantener sus dos vicepresidentes, además de menor rotación de ministros: 63 cambios ante 71 y 67 de Toledo y Humala respectivamente.

Ahora bien, ¿por qué se produjeron estos cambios? La primera respuesta que puede darse a este respecto está relacionada con la debilidad partidaria en el Congreso de los gabinetes. Un repaso a las dimisiones de los ministros e, incluso de los premieres, muestra cómo muchas de ellas se realizaron por la mera amenaza de la moción de censura en la cámara baja. Asimismo, se realizaron con éxito varias de ellas, caso de Fernando Rospigliosi (2004) y de la PCM Ana Jara en 2015.

En línea a diversos autores (Gálvez Montero y García Vega, 2016: 194), aparentemente uno de los motivos que pudieron determinar diversas dimisiones e incluso crisis de gobierno fueron las malas relaciones personales. Éste fue el caso de la salida de los primeros ministros Carlos Ferrero Costa durante el mandato de Toledo, quien no aceptó la entrada de Fernando Olivera (líder del FIM) como canciller; y de César Villanueva (independiente), que mantuvo un enfrentamiento con el Ministro de Economía (Luís Miguel Castilla) y la entonces Primera Dama y líder del PNP: Nadie Heredia. Tanaka (2005a: 31), en relación a Toledo, señala que

“desempeñó un papel de árbitro, inclinándose en unas ocasiones al lado "tecnocrático" y en otras al lado "populista"; esto generó rápidamente la imagen de un presidente incoherente y errático, que toma decisiones básicamente respondiendo a las presiones que recibe. En general, el presidente Toledo ha optado por respaldar a sus ministros independientes hasta donde le ha sido necesario o hasta donde alcanzaba su voluntad de hacer reformas y, apenas ha podido, se ha inclinado por una lógica populista, nombrando a personajes del partido de gobierno” (Tanaka, 2005a: 31)

Otras causas fueron las acusaciones de corrupción y mala gestión. Como se fue describiendo previamente, lo cierto es que ésta pudo ser la principal motivación de sus salidas. Un breve repaso a las trayectorias de los 17 gabinetes mostró cómo la elevada conflictividad social y la aparición de sucesivas crisis y protestas por el país fueron en su mayorías gestionadas de manera cuestionable por el Ejecutivo, desembocando en muchos casos con ceses o dimisiones. A ello súmense las acusaciones de corrupción que acompañaron a los tres mandatos, siendo afectados por ello tanto los presidentes de la República, como los vicepresidentes, premieres y ministros.

Véase a continuación la siguiente respecto a los PCM que se han sucedido en este período y algunas de sus principales características, separados por quinquenio:

Tabla 9.3.a: Presidentes del Consejo de Ministros, 2001-2016

Nombre	Duración en el cargo	Afiliación partidaria*	Forma de salida
Roberto Dañino Zapata	11 meses y medio	No.	Cesado
Luis Solari de la Fuente	11 meses y 1 semana	PP.	Cesado
Beatriz Merino Lucero	5 meses y medio	No.	Dimisión
Carlos Ferrero Costa	1 año y 4 meses	PP.	Dimisión
Pedro Pablo Kuczynski	11 meses y dos semana	No.	Fin de mandato
Jorge del Castillo Gálvez	2 años y 3 meses	APRA	Cese por corrupción
Yehude Simon Munaro	10 meses	Partido Humanista	Cese por baguazo
Javier Velásquez Quesquén	14 meses	APRA	Dimisión
José Antonio Chang	6 meses	APRA	Motivos personales
Rosario Figueroa	4 meses	APRA, pero no activa	Fin de mandato
Salomón Lerner Ghitis	4 meses y medio	Sí, partido aliado	Dimisión
Oscar Valdés Dancuart	7 meses	No	Dimisión
Juan Jiménez Mayor	1 año y tres meses	No	Dimisión
César Villanueva Arévalo	4 meses	No	Dimisión
René Cornejo Díaz	5 meses	No	Cesado-Dimisión
Ana Jara Velásquez	10 meses	PNP	Moción de censura
Pedro Cateriano Bellido	1 año y cuatro meses	No	Fin de mandato.

Fuente: elaboración propia con base a la Presidencia del Consejo de Ministros. * Al momento de asumir el cargo.

Ha de tenerse en cuenta que la estabilidad de los gabinetes no fue homogénea, como puede deducirse de la anterior tabla. En este sentido, destacó el gobierno de Humala, ya que además de contar con más premieres y ministros que García y Toledo, lo hizo además con mayor debilidad parlamentaria que ellos, al perder su Primera Ministra un moción de censura, única PCM con adscripción partidaria del período.

Esto a su vez puede sugerir para futuras investigaciones, si una de las razones del predominio de premieres independientes es la debilidad partidaria del oficialismo en este período. En este sentido, véase el caso del segundo mandato de Alan García, cuyos primeros ministros tuvieron afiliación partidaria al Aprismo o a aliados de éste. Todos ellos cosecharon pocos apoyos en el Congreso, excepción de entre los tres presidentes, ya que tanto Toledo como Humala comenzaron sus mandatos con considerables apoyos en la cámara:

Tabla 9.3.b: Voto de confianza a Presidentes del Consejo de Ministros, 2001-2016

Candidato	Votos a favor	Votos en contra	Abstenciones	Presentes
Dañino	106	0	1	107
Solari	57	1	20	78
Merino	61	1	17	79
Ferrero	49	6	44	99
Kuczynski	60	6	29	95
Jorge Del Castillo	75	18	23	116
Yehude Simon	61	16	10	77
Velásquez	68	14	11	95
Chang	51	17	4	72
Rosario Fernández	46	0	28	76
Salomón Lerner	90	0	33	123
Oscar Valdés	71	0	34	105
Jiménez Mayor	73	38	2	113
César Villanueva	74	39	1	114
René Cornejo	66	52	9	127
Ana Jara	55	54	9	118
Pedro Cateriano	73	10	39	122

Fuente: Campos (2014: 32) para 2001-2011; elaboración propia con base al Congreso de la República del Perú para 2011-2016.

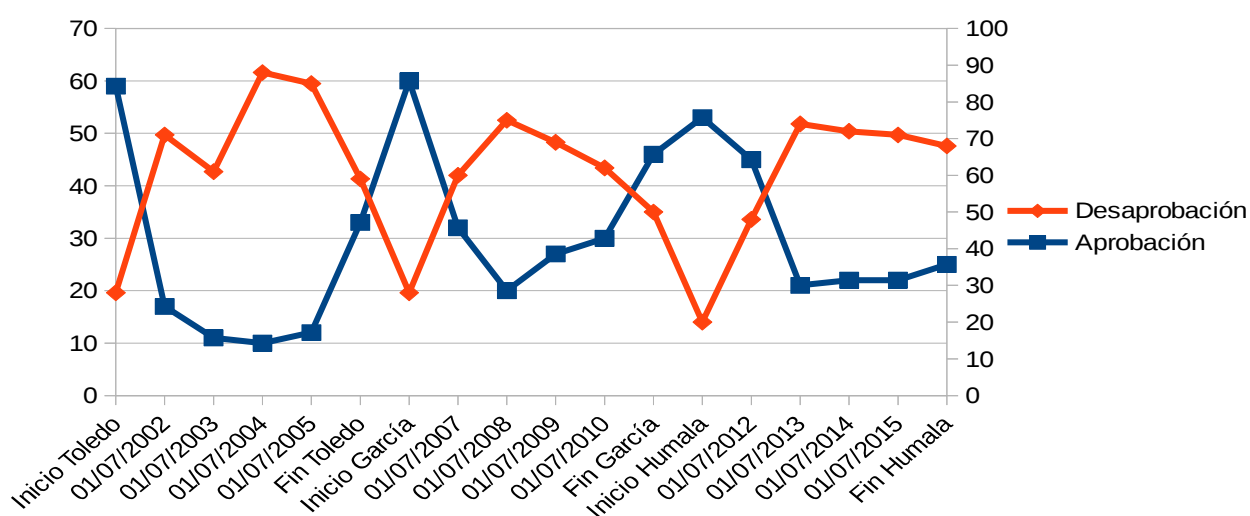
Sin embargo, como se puede desprender de los votos de confianza al que todos los premieres se sometieron desde 2001, prácticamente todos recibieron escasos apoyos de terceras bancadas, además de una tendencia decreciente de éstos, excepción de los últimos primeros ministros de cada período.

Dadas las mayorías precarias de las que disfrutaron los Ejecutivos en este tiempo no debiera sorprender, aunque sí puede reforzar la impresión resaltada en el análisis que se realizó previamente de los tres mandatos: las escasas alianzas que se trazaron en el Legislativo por parte del oficialismo. Efectivamente, éstas alianzas fueron escasas y, cuando se llevaron a cabo, no lograron sustentar grandes mayorías. Éste fue el caso del acuerdo entre PP y FIM durante la presidencia de Toledo, alianza pública y estable, que se materializó tanto en el Congreso como en el Ejecutivo. Posteriormente, durante el gobierno de García, su aliado más recurrente fue el Fujimorismo, aunque no se plasmó de una manera tan pública y explícita como en el quinquenio previo. Igualmente fue el caso, *grosso modo*, de Humala con PP, materializándose con la entrada de escasos ministros y de acuerdos puntuales en el Congreso.

Uno de los motivos, posiblemente, fuera el desgaste que los oficialismos han ido sufriendo durante sus mandatos, así como el mencionado castigo *a posteriori* que han tendido a sufrir tras abandonar la presidencia también los aliados a los presidentes precedentes. Hecho que se remarcó previamente y que pareciera que afectó al FIM.

Véase a este respecto el siguiente gráfico relativo a las tasas de popularidad de los tres mandatarios del período de estudio, la cual evidencia la rápida caída de la aprobación que sufrieron los tres, así como la valoración generalmente muy baja de todos ellos:

Gráfico 9.3.a: Aprobación y desaprobación presidencial, 2001-2016



Fuente: 2001-2006: elaboración propia con base a Datum y Tanaka (2005a: 30); 2006-2011: elaboración propia en base a CPI; 2011-2016: elaboración propia con base a Muñoz y Guibert, (2016: 328) e IPSOS Perú.

Vistas las tasas de aprobación y desaprobación, no ha de sorprender por tanto que tras sus presidencias, las organizaciones oficialistas cosecharan estimaciones de voto tan bajas, que además les empujó a no presentar candidato a la presidencia. Éste fue el caso de PP, Aprismo y PNP, lo que a su vez recupera las anteriores reflexiones en torno a la dependencia de estas organizaciones partidarias con respecto a sus líderes.

En relación a la producción legislativa, pueden encontrarse diferencias entre los tres mandatarios. Por un lado, Alejandro Toledo emitió el menor número de decretos legislativos desde 1980 hasta la fecha de entre todos aquellos presidentes que completaron un mandato presidencial: 42, bajo cuatro autorizaciones o leyes autoritativas. Esta concreción ha de hacerse, ya que Valentín Paniagua fue presidente durante un año, en sustitución de Fujimori entre 2000 y 2001. No obstante, este bajo número de decretos legislativos puede evidenciar la falta de apoyos en el Congreso con que contó, ya que salvo la alianza con el FIM, no puede afirmarse que otra bancada se destacara por su apoyo estable y explícito. Sí en cambio hubo un claro opositor: el APRA. En este sentido, recuérdese la necesidad de contar con el apoyo del Legislativo para ceder temporalmente y para un ámbito específico, la habilitación al respecto.

Con respecto a los decretos de urgencia, su número fue igualmente marcadamente inferior al de los presidentes que le precedieron (salvo nuevamente Paniagua), así como de Alan García en sus dos mandatos. Un hecho a destacar es que además el Congreso derogó 41 de los 205 que emitió, lo que supuso un 22% de los mismos.

Por otro lado, Alan García expidió 142 decretos legislativos, suponiendo con ello la cifra más alta desde Fujimori hasta la fecha, aun con las mismas autorizaciones desde el Congreso que Toledo: cuatro. No obstante, se situaron muy por debajo de Fujimori a lo largo de su década (449) e incluso de su primer gobierno (263; entre 1985 y 1990), cuando sí contaba con mayoría absoluta en el Congreso. De esta cifra sí puede hablarse de actuaciones por parte del Legislativo, aunque de manera muy limitada: únicamente doce de ellos fueron derogados, a pesar de la elevada oposición tanto en la cámara baja como en gran parte de la sociedad que varios de ellos suscitaron. Sin embargo, como se mostró anteriormente, el Legislativo tendió a actuar tras las reacciones sociales, habiendo además un importante apoyo del Fujimorismo al APRA, lo que terminó reduciendo el margen de actuación de esta institución. Aquí por tanto sí puede entenderse que el oficialismo supo y pudo establecer suficientes apoyos, a pesar de la oposición de algunos de sus actos legislativos.

Con respecto a sus decretos urgentes, nuevamente Alan García emitió una cantidad considerable en comparación a Toledo y Humala, pero no tanto con los presidentes que le antecedieron y que contaron con Congresos conformados por mayorías oficialistas. Sin embargo, de los 383 decretos de urgencia, 18 fueron derogados por el Congreso, y 5, por el Tribunal Constitucional.

Por parte de Ollanta Humala, 131 fueron los decretos legislativos que emitió, de los cuales uno solamente fue derogado por parte del Congreso (DL 1198). Obtuvo, eso sí, siete autorizaciones legislativas. En relación a los decretos de urgencia, dispuso del menor número desde 1980, por debajo incluso de Paniagua: 53, siendo derogado igualmente uno de ellos.

Pareciera pues, que Humala por una parte prefirió emitir decretos con apoyo previo del Congreso, como muestran las siete leyes autoritativas que recibió, y que por otra parte no cometió los abusos en materia de decreto que sí caracterizó a García en su segundo mandato. Es posible pues, que dejando de lado cuestiones partidarias, la personalidad de ambos haya influido al respecto.

Sin embargo, un hecho que no de pasarse por alto por parte del Congreso, es el bajo número de decretos que fueron derogados y dictaminados. En base a los propios datos de la cámara baja, únicamente el 26,9% de los decretos de urgencia fueron analizados por la Comisión de Constitución y Reglamento, siendo un porcentaje más alto para los legislativos: 48%. Por otro lado, ha de considerarse la producción de leyes en este período. A este respecto, véase primeramente la siguiente tabla ilustrativa:

Tabla 9.3.c: Decretos y leyes por mandato presidencial, 1980-2011

Presidente	Decretos legislativos (a)	Decretos de urgencia (a)	Leyes publicadas (b)	Total
Fernando Belaunde (1980-1985)	348	667	724	1739
Alan García (1985-1990)	263	1033	665	1961
Alberto Fujimori (1990-2000)	449	1813	1067	3329
Valentín Paniagua (2000-2001)	10	122	117	249
Alejandro Toledo (2001-2006)	42	205	1271	1517
Alan García	142	383	732	1257

(2006-2011)				
Ollanta Humala (2011-2016)	131	53	485	669
Total	1385	4276	5061	

Fuente: (a) Tanaka y Vera (2010: 101) para datos hasta 2011; (b) Levitt (2002: 172) datos hasta 2001; 2011-2016 elaboración propia en base al Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria.

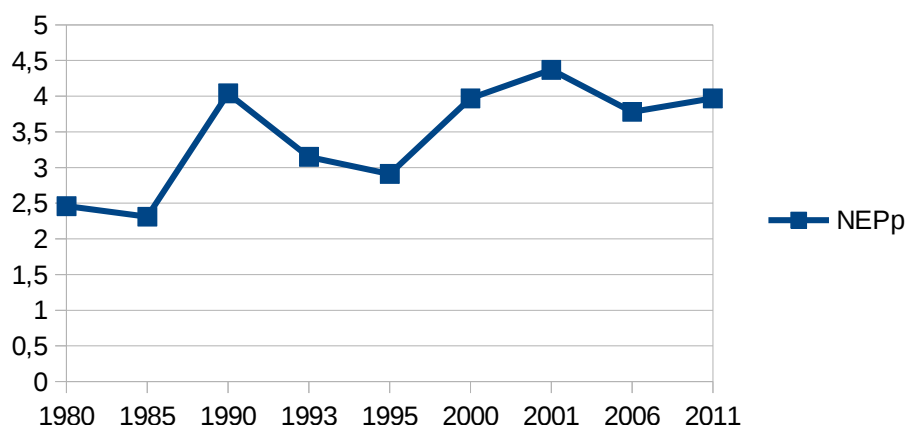
Como puede apreciarse, la producción legislativa fue decreciendo durante los quince años de estudio. Aparentemente, la reforma del reglamento del Congreso, que obligó a que los proyectos de ley contaran con el apoyo de al menos un grupo parlamentario a partir de 2006 surtió efecto. De igual modo, es destacable la relación entre decretos y leyes. Durante el gobierno de Toledo, éstos fueron el 19,4%; con García, el 71,2%; y con Humala, el 37,9%. Las diferencias entre ellos son evidentes, aunque a su vez son cuantitativamente menores en relación a los presidentes que les precedieron, ya que con todos ellos, fueron más los decretos emitidos que las leyes surgidas del Parlamento.

Ahora bien, esto ha de complementarse con el origen de las leyes. En base a Levitt (2012: 169), el 35% de las leyes durante el mandato de Toledo procedieron del Ejecutivo. Patriau (2012: 6) indica que el 42,3% de las mismas procedieron del Ejecutivo en el quinquenio de Alan García; y, en base al Congreso, el 40,6% fueron presentadas por el gobierno de Ollanta Humala. Estos datos reflejan por tanto un protagonismo considerable del Ejecutivo en la producción legislativa, ya que del total de producción de leyes y decretos, el 39,1% procedieron de este poder.

9.4 Sobre el Legislativo

Con respecto al Poder Legislativo, ha de recordarse la elevada fragmentación e inestabilidad de los grupos parlamentarios, hecho que puede acompañarse con la minoría oficialista en la cámara. Como puede observarse en la siguiente gráfica, la alta fragmentación tuvo una tendencia creciente desde 1980, y con cierta moderación en el período de estudio. Además, las variaciones que sufrieron los grupos parlamentarios una vez constituido el Congreso, hacen que el NEPp de una información limitada con respecto a la conformación de los grupos parlamentarios a largo de cada quinquenio, como se acaba de ver en lo referente al IGP:

Gráfico 9.4: NEPp 1980-2011



Fuente: Elaboración propia con datos del Congreso de la República..

Esta elevada fragmentación pudo tener efectos en el funcionamiento del Congreso. A lo expuesto anteriormente en relación a la producción legislativa y al control de decretos, han de añadirse las dificultades que encontró la oposición para alcanzar mayorías suficientes en interpelaciones y mociones de censura. En este sentido, de las mociones de interpelación presentadas durante el período 2001-2006, sólo 8 de 22 se realizaron finalmente. Entre 2006 y 2011, 10 sobre 40; y de 2011 a 2016, 19 con respecto a 41 presentadas.

Una cuestión similar sucedió en relación a las mociones de censura. Se presentaron, respectivamente, 9, 12 y 12. De todas ellas, sólo prosperaron dos, siendo la última de ellas ante la primera ministra Ana Jara (2015). No obstante, ha de recordarse que, como se fue describiendo previamente con respecto a la membresía de los sucesivos gabinetes, en numerosas ocasiones los ministros y, en menor medida, los primeros ministros, abandonaron su cargo por la mera amenaza por parte de la oposición de presentar una moción. En efecto, las dimisiones, en muchos casos, consiguieron que la moción ni fuera registrada en la cámara baja para su votación. Por ello, aparentemente tuvo mayores efectos de lo esperado por el bajo número de las presentadas.

La labor de las comisiones en cuanto a su control y fiscalización de la administración tuvo un rol ambivalente. Por un lado, como señalaron algunos autores a este respecto (Levitt, 2012: 192), por lo general destacaron por un bajo nivel técnico, a lo que posiblemente contribuyó el propio desempeño de las organizaciones partidarias en el Congreso. Sin embargo, durante el mandato de Humala se llevaron a cabo varias comisiones de investigación con respecto al período previo, suponiendo en varios casos, una importante vía de fiscalización *a posteriori* respecto a la tarea de gobierno de García. Las principales conclusiones e informes de estas comisiones, por cierto, fueron

invalidadas por la justicia en base a cuestiones de forma, lo que invita a pensar nuevamente en el nivel técnico.

En este sentido, puede recuperarse lo desarrollado en torno a los decretos legislativos y de urgencia, ya que como se subrayó previamente, aquellos que fueron dictaminados por la comisión correspondiente ha sido considerado por algunos autores (Blume Rocha, 2011) como un bajo número. La derogación, además, alcanzó cifras aún menores.

Estos porcentajes, acompañados a la labor de control y fiscalización por parte del Legislativo, sugieren que éste se vio afectado por el sistema de partidos. En este sentido, pareciera que la cámara baja fue más combativa y eficaz ante el Ejecutivo en lo que se refiere a las votaciones de investidura, que de las restantes medidas de control político. Excepción igualmente con respecto a la membresía de los gabinetes. Es decir, es posible que tanto por las limitaciones como por la inestabilidad ejecutiva, la relación de fuerzas partidarias y el grado de institucionalización del sistema de partidos haya influido parcialmente en las funciones de control político del Congreso.

A este respecto, recuérdese que el índice ICPCP de Alcántara *et al.* (2005a), concede al Legislativo peruano la máxima puntuación en América Latina. Por ello, tendría, desde un punto de vista normativo, la mayor capacidad potencial de control político al Ejecutivo de la región.

No puede decirse que se caracterizara por ser un poder obstructor o poco dialogante. El número de cesiones legislativas, la baja revisión de los decretos, las votaciones de investidura y el dominio de los principales órganos del Congreso por parte del oficialismo, invitan a pensar que aparentemente el Legislativo mantuvo predominantemente una actitud pasiva en términos generales. Por contra, cuando desplegó mecanismos de control político o presentó proyectos de ley, su éxito fue limitado. Una excepción parcial se dio durante el último quinquenio de estudio, donde el Congreso presentó un mayor protagonismo en la producción legislativa, además de ganar la única moción de censura ante un Primer Ministro desde 1963. Humala, además, dirigió el gabinete más inestable en lo que se refiere a permanencia de ministros y primeros ministros, a pesar de que el tamaño de su bancada, en un inicio, fue del 36%, un valor similar al de Toledo y García (37,% y 30% respectivamente).

A ello ha de apuntarse que Alan García, Presidente de la República con un grupo parlamentario oficialista más pequeño en el período de estudio, fue quien dirigió el gobierno menos inestable. Este hecho, al tratarse de un único estudio de caso, sugiere futuras investigaciones en

torno a la diferente capacidad de los partidos políticos peruanos para alcanzar acuerdos con terceras bancadas y, sobre todo, de lograr imponer sus objetivos. Relaciónese con ello además la capacidad que mostró el APRA, junto al Fujimorismo, de mantener sus congresistas electos bajo su misma bancada, hecho sin duda diferencial con respecto a PP y al nacionalismo, quienes sufrieron la salida de diputados en todos los congresos en los que consiguieron entrar.

Otro punto que ha de comentarse es lo relacionado a los proyectos de ley. Por un lado, los proyectos o propuestas de ley incluyen a las resoluciones legislativas, así como decretos supremos, por lo que no debiera sorprender el elevado éxito que encontraron los ejecutivos en este ámbito en comparación con los demás actores con capacidad para presentar dichos proyectos en la cámara baja. Asimismo, y como se acaba de comentar, en términos agregados alcanzaron muy bajas tasas de éxito. Entre 2001 y 2006 la tasa de éxito agregada del Congreso fue del 7%, y del Ejecutivo, un 63%. Entre 2006 y 2011, estos valores se ubicaron en el 17,2% y 57,5% respectivamente. Por contra, entre 2011 y 2016, del 19,7% y del 27,6%, lo que refleja una convergencia entre ambas instituciones y una aparente mayor debilidad del Ejecutivo en este ámbito. Es por tanto destacable en este sentido el último período de estudio, ya que si se complementa con lo descrito a los decretos y leyes, el protagonismo del Congreso fue mayor que en la década anterior.

De igual modo, hay que señalar que la Constitución habilita a terceros actores ajenos al Congreso y Ejecutivo la presentación de proyectos de ley, hecho que puede entenderse *a priori* como potencial limitador del protagonismo de los partidos políticos, al ser éstos organizaciones con un tradicional rol de intermediario entre la sociedad y el Legislativo y Ejecutivo. Sin embargo, las tasas de éxito de estas instituciones se situaron en el 24,3% (90 proyectos de ley) entre 2001 y 2006; 21,6% (81 proyectos de ley); y finalmente, entre 2011 y 2016, un 21,3% (49 proyectos de ley) y bajo datos agregados bajos.

Levitt (2012: 172) señala la cuestionable importancia de un importante porcentaje de los proyectos de ley que se presentaron entre 2001 y 2006. A este respecto, puede añadirse que del total del período de estudio (25173), se publicaron finalmente un tercio de ellos: 7794 (30,9%). Además, de aquellos que no se publicaron, su mayoría no pasaron de las comisiones (52,4%), lo que refuerza la impresión, anteriormente descrita, sobre la tarea de filtrar que realizaron estas comisiones y, posiblemente, del nivel técnico, idoneidad y cálculo de apoyos por parte de los proponentes. No obstante, el primer quinquenio destacó por la elevada producción legislativa, ya que los 4909 proyectos de ley o resoluciones finalmente publicados, superaron en gran medida a la suma de los dos siguientes períodos: 1384 (2006-2011) y 1501 (2011-2016).

Debiera hacerse una aclaración que el análisis de este período de estudio sugiere: efectivamente, el Congreso no desplegó, al menos en cuanto a efectividad se refiere, su potencial de controlar y condicionar al Ejecutivo. No obstante, ello no significó, a la luz de los hechos, que mantuviera una relación de apoyo al Ejecutivo. Al menos, no parecen encontrarse suficientes evidencias, más allá de las alianzas que establecieron los oficialismos con ciertas bancadas, para sustentar esta afirmación. Aunque la oposición se caracterizara en gran parte de este período por un significativo NEPP, su tarea de control se caracterizó más por su división y dificultad para realizar acuerdos entre ellos, que porque cooperaran con el Ejecutivo.

Súmese el reparto de los cargos en los principales órganos del Congreso y el éxito del oficialismo. La Presidencia, por ejemplo, sólo en dos ocasiones fue dirigida por un congresista opositor; entre el 26 de julio de 2004 y el 26 de julio de 2005 (PPC) y entre el 26 de julio de 2015 al 26 de julio de 2016 (Alianza para el Progreso). Similar fue lo ocurrido con la Comisión de Constitución y Reglamento para todo el período de estudio.

La Mesa Directiva y el Consejo Directivo escenificaron, para los casos de PP y el PNP, la pérdida de congresistas en sus bancadas, pasando en ambos casos a ser segundas fuerzas en cuanto a vicepresidentes y portavoces respectivamente en estos órganos.

9.5 Sobre las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo

Por tanto, y a modo de síntesis con respecto a la discusión de resultados llevada a cabo hasta ahora, ha de volverse al estudio de la hipótesis principal.

H. - El sistema de partidos ha limitado la aplicación de las facultades constitucionales del Ejecutivo peruano durante el período 2001-2016.

Con base al sistema de partidos peruano, se esperaba que pudiera afectar a la aplicación del marco normativo para el período de estudio. Es decir, que posibles cambios en el sistema de partidos, afectaran a la aplicación de facultades constitucionales.

Empleando la definición y medición de Payne (2006) al respecto, se dividieron dichas facultades entre legislativas y no legislativas. En lo que respecta al caso peruano, el agregado de las facultades legislativas obtuvo una puntuación de 0,49 sobre 1, situándolo ligeramente por encima de la media latinoamericana (0,38).

Con respecto a su poder de decreto, su puntuación fue de 0,7, siendo de los más altos desde una perspectiva comparada. En este sentido, pareciera plausible esperar que el Presidente de la República, en un entorno partidario de mayoría oficialista débil y de oposición fragmentada, aprovechara sus prerrogativas.

Han de diferenciarse los decretos legislativos de los de urgencia. Con respecto a los primeros, como se ha ido señalando, se requiere una autorización previa del Congreso, que se materializa a través de una ley autoritativa. Ello, además, no excluye de posteriores controles parlamentarios. De los decretos de urgencia en cambio no se requiere una autorización previa, aunque en ambos casos haya una reserva de ley. En lo que se refiere a su uso, ha de afirmarse que el empleo ha vivido una moderación con respecto a los anteriores gobiernos peruanos, contando con datos desde 1980. En este sentido, los decretos legislativos alcanzaron mínimos en base a la mencionada serie histórica, aunque ello igualmente pudo evidenciar falta de apoyos parlamentarios para solicitar tales facultades.

En relación a los decretos de urgencia, su empleo ha vivido igualmente una fuerte disminución, destacándose a los dos presidentes con mayor debilidad parlamentaria del presente estudio: Alejandro Toledo y Ollanta Humala. A ello súmese el mayor carácter contestatario del Congreso e incluso del Tribunal Constitucional ante varios de los decretos emitidos por Alan García, como se mostró previamente. Por tanto, y a la luz de los hechos, pareciera que la minoría parlamentaria que caracterizó a estos presidentes (a diferencia de Fujimori entre 1995-2000, del primer mandato de García, y de Fernando Belaunde) ha podido limitar el uso del decreto, al menos del legislativo.

Esto a su vez puede ser relacionado con la facultad de iniciativa legislativa del Ejecutivo. Payne (2006) le otorga una puntuación 0,33 siendo un valor razonablemente bajo, aunque por encima de la media latinoamericana: 0,2. Esta diferencia, no obstante, vino ayudada por la puntuación mínima posible a diversos regímenes políticos, caso de México y Argentina, con cero. En todo caso, y en lo que a producción de leyes se refiere, sí ha habido una clara diferencia entre los tres presidentes objeto de estudios, con quienes les precedieron, ya que incluso durante el breve

mandato de Paniagua, todos ellos se caracterizaron por una producción normativa mayor por la vía de los decretos que de leyes elaboradas en el Legislativo. En este sentido pues, el período 2001-2016 ha marcado un cambio sustancial, al obtener el Congreso un mayor peso en la elaboración legislativa.

Véase ahora lo relativo a la producción legislativa procedente de la cámara baja. En base a Levitt (2012: 169), el 35% de las leyes durante el mandato de Toledo procedieron del Ejecutivo. Patriau (2012: 6) indica que el 42,3% de las mismas procedieron del Ejecutivo en el quinquenio de Alan García; y, en base al Congreso, el 40,6% fueron presentadas por el gobierno de Ollanta Humala. Con respecto a los mandatarios previos, Levitt (2012: 169) resume la información de otras investigaciones, señalando que durante el primer mandato de García, entre el 21% y el 31% de las leyes publicadas partieron del Ejecutivo; durante el primer bienio de Fujimori (caracterizado por su minoría en el parlamento y con un enfrentamiento abierto contra éste), un 19% y, desde entonces y hasta el año 2000 (con dominio de la cámara), un 76,1%. Ciertamente ha de reconocerse que el período 1992-2000 albergó peculiaridades que distorsionaron las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, aunque el marco normativo fuera, en esencia, el mismo.

No obstante, y tomando en consideración estas cautelas, puede entenderse que la debilidad partidaria de los presidentes peruanos sí ha determinado su protagonismo en la producción legislativa. Por un lado, mayorías en el Legislativo han favorecido, aparentemente, un elevado empleo del decreto, hecho que a su vez puede invitar a investigaciones futuras con respecto a las relaciones entre las bancadas oficialistas y el Ejecutivo. Por otra parte, minorías partidarias han supuesto más proyectos de ley en términos relativos pero, sobre todo, más protagonismo del Congreso. A ello súmese la gran diferencia de éxito legislativo que han mostrado los ejecutivos en comparación a los grupos parlamentarios, ya que como se ha ido reseñando, el Congreso tuvo una tasa promedio de éxito del 21,35%, siendo la del Ejecutivo, un 62,4%.

Por ello, puede decirse que la variable partidaria influye, a la luz de los hechos, tanto en la cantidad como en la composición de la producción normativa. Véase a continuación una tabla-resumen de la producción legislativa desde 1980 hasta 2016:

Tabla 9.5.a: Decretos y leyes por mandato presidencial, 1980-2011

Presidente	Decretos legislativos (a)	Decretos de urgencia (a)	Leyes publicadas (b)	Total
Fernando Belaunde (1980-1985)	348	667	724	1739
Alan García (1985-1990)	263	1033	665	1961
Alberto Fujimori (1990-2000)	449	1813	1067	3329
Valentín Paniagua (2000-2001)	10	122	117	249
Alejandro Toledo (2001-2006)	42	205	1271	1517
Alan García (2006-2011)	142	383	732	1257
Ollanta Humala (2011-2016)	131	53	485	669
Total	1385	4276	5061	

Fuente: (a) Tanaka y Vera (2010: 101) para datos hasta 2011; (b) Levitt (2002: 172) datos hasta 2001; 2011-2016 elaboración propia con base al Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria.

De igual modo, ha de contemplarse la legislación relativa a los presupuestos. En este sentido, Levitt (2012: 188) afirma que el cambio en el sistema de partidos en lo que se refiere su estudio (1985-2006), trajo consigo una mayor opacidad e independencia de los ejecutivos con mayorías partidarias, y de transparencia y cesión durante el gobierno de Toledo, caracterizado por una minoría oficialista en la cámara. En complemento a ello, ha de señalarse que gracias a las considerables facultades en materia presupuestaria, todos los proyectos de ley en este ámbito que el Ejecutivo presentó ante el Congreso, se aprobaron.

Ello no obstante no fue obstáculo para que los ejecutivos tuvieran que buscar apoyos y encontraran en ocasiones dificultades para sacarlos adelante, especialmente en lo que se refiere a modificaciones que plantearon en ocasiones sobre presupuestos ya aprobados. En este sentido, a pesar de que la oposición parlamentaria tendió a ser escasa -normalmente un solo grupo parlamentario pudo identificarse claramente de esta manera en cada quinquenio- la falta de acuerdos previos o un mal cálculo político, hizo que tanto García como Humala sufrieran derrotas legislativas sobre proyectos de ley suplementarios. Éste fue el caso del proyecto de ley 04701/2010-CR, presentado por el oficialista APRA en 2010, el cual no pasó de la comisión presupuestaria por

falta de apoyos; o dos propuestas enviadas por el Ejecutivo de García para modificar el presupuesto aprobado para 2011 (Ley n° 29684) que fueron rechazadas en el Pleno por falta de apoyos⁹⁷.

Por ello, puede concluirse que, a pesar de la minoría oficialista con que contaron los ejecutivos en este período, la división y fragmentación de la oposición, así como de los poderes en legislación presupuestaria de los ejecutivos, hicieron que éstos no encontraran excesivas complicaciones para sacarlos adelante. Es posible además, que en un entorno de muy elevado crecimiento económico y expansión de la recaudación del Estado, les favoreciera esta tarea.

En cuarto lugar, ha de considerarse el uso del veto. Esta facultad es puntuada por Payne (2006) con una baja valoración (0,15 sobre 1) siendo a su vez de las menores para la región, donde la media se ubica en 0,6. Sin embargo, se considera que, más importante que su empleo, ha sido la superación del Congreso. Aparentemente, por un lado estaría una relativa facilidad del Legislativo para superar los vetos del Ejecutivo. No obstante, dado el sistema de partidos, y los indicios que se han ido mostrado, pareciera que la fragmentación también afectó a la oposición, siendo ésta a menudo débil y dividida.

En este sentido, Toledo empleó el veto en el 30% de las leyes publicadas con origen congresual (249), de los que fueron superados por ésta institución, un 18%, es decir, 45 (Morón y Sanborn, 2006: 40). Con respecto al veto parcial, fue utilizado para 31 proyectos de ley, donde el Congreso los superó en todos los casos. El veto de bolsillo, 59 ocasiones (*Ibídem*)

Posteriormente, el presidente García observó 141 proyectos de ley aprobados en el Legislativo, lo que supuso un 15% del total. El Congreso superó 28% de ellos, es decir, 20 (Campos, 2014: 52). Empleó el veto parcial en 40 ocasiones, siendo superados por el Congreso, 11 de ellos y el veto de bolsillo, 18 ocasiones.

Ollanta Humala por su parte, observó total o parcialmente proyectos de ley aprobados por el Congreso en 58 ocasiones, donde el 50% fueron superados por el Congreso (29). Destáquese además que durante el último periodo anual de sesiones (2015-2016), la observación la empleó en 19 ocasiones, coincidiendo con su mayor debilidad parlamentaria. Hecho que por cierto, coincidió con Toledo y García. Asimismo, rehusó firmar 18 proyectos de ley que tuvieron que ser promulgadas por el Presidente del Congreso o de la Comisión correspondiente. Otros 11 proyectos de ley fue el presidente siguiente (Pedro Pablo Kuczynski) quien tuvo que decidir al respecto.

⁹⁷ La disposición complementaria final cuarta y la disposición complementaria final segunda, ambas votadas el 11/05/2011.

No obstante, estos valores son empleados desde una comparación histórica, lo que pudo ser evidencia de la resistencia ejecutiva a la producción legislativa en momentos de minoría partidaria. Por ejemplo, durante los mandatos de Belaunde (1980-1985) y García (1985-1990) el veto se empleó para un 5,2% y un 9% de las leyes aprobadas por el Congreso respectivamente. Durante la década de Fujimori, puede verse la cambiante relación del Ejecutivo con la cámara baja en función del tamaño de su bancada oficialista: 52,2% de las leyes vetadas para el período 1990-1992 y un 14% desde 1992 hasta el año 2000 (*Ibídem.*) Además, como destaca Levitt (2012: 177) el uso elevado del veto por parte de Toledo destaca además de por ser alto y coincidir cuantitativamente con otro período de enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo (1990-1992), con el distanciamiento que tuvo este presidente con la cámara, período que coincidió con las mencionadas mociones de censura, pérdida de la presidencia de la Mesa Directiva y ausencia de habilitación para decretos legislativos.

Siguiendo con el esquema de Payne (2006) en materia de facultades constitucionales legislativas, ha de abordarse el referéndum, aunque de manera breve. Únicamente en dos ocasiones fue llevado a cabo. Primero, en el año 2005 se llevó a cabo en materia territorial, con la descentralización como eje central. En este caso, Toledo apostó por la descentralización ya desde la campaña electoral que le llevó a la presidencia. Sin embargo, la consulta registró un resultado negativo, siendo por tanto rechazada la opción de crear cinco macro-regiones.

En segundo lugar, el referendo realizado en 2010 a iniciativa popular, y con la consulta respecto al FONAVI como pregunta. La cuestión giró en torno al uso qué debía hacerse de los fondos aportados por los trabajadores a esta iniciativa, la cual resultó ganadora la opción del Sí.

Por ello, si bien en el primer caso sí puede considerarse un esfuerzo del Ejecutivo por llevarlo adelante y, además, por obtener una aprobación ciudadana, en este caso la actitud presidencial fue más distante. No puede asimismo destacarse especial impacto en la política partidaria en esta segunda votación, además de que no ha habido más consultas desde 1993 hasta la fecha. Como se comentó previamente, se considera discutible la elevada puntuación que Payne (2006) otorga en esta materia al presidente peruano (1 sobre 1), ya que si bien potencialmente puede tener un impacto condicionador en la agenda política, la realidad ha mostrado un empleo esporádico y sin apenas incidencia política.

Por otro lado, están las facultades constitucionales no legislativas. En esta segunda parte se analizan, por un lado, las censuras y, por el otro, la disolución del Congreso.

Comenzando por la censura, Payne (2006) otorga la mínima puntuación posible (0 sobre 1), dada la capacidad de los diputados de cesar de su cargo a ministros y primeros ministros. Aquí a su vez, ha de añadirse la necesaria mayoría que requieren los gabinetes en sus primeros treinta días, conocida como voto de investidura. Por ello, y dada la indefensión que el Presidente de la República tiene a este respecto, su puntuación es nula.

¿Qué sucedió durante este período? Como se mostró previamente, la rotación de ministros y primeros ministros fue muy elevada. Bien fuera por acusaciones de corrupción, mal manejo de crisis políticas o por amenazas de plantearse mociones de censura desde el Congreso, lo cierto es que la inestabilidad de los gabinetes fue muy elevada, totalizándose 17 primeros ministros para 15 años de estudio. Los ministros por su parte, tuvieron una estancia media de poco más de un año.

A ello súmese que una premier, Ana Jara (2015) fue removida de su cargo mediante moción de censura, el Ministro de Interior Fernando Rospigliosi (2004) fue igualmente cesado, aunque hubo más intentos de presentar mociones, muchas de ellas no votadas por la falta de acuerdos entre la oposición. En todo caso, y a pesar del elevado número de ministros y primeros ministros del período de estudio ¿Qué sucedió durante las presidencias previas? A este respecto, ha de contemplarse lo sucedido a partir de 1980.

Durante el segundo mandato de Fernando Belaunde (1980-1985), se dieron cuatro PCM y 64 cambios de ministros para 16 ministerios. Vivienda y Construcción fue la cartera con menos titulares, únicamente 2; destacándose del lado contrario Justicia, con 6. La estancia media de los ministros fue por tanto 15 meses aproximados.

Posteriormente, durante el primer mandato de Alan García (1985-1990), se contabilizan 5 premieres y 72 cambios ministeriales para 18 carteras, aunque tres de ellas, de breve duración⁹⁸. Transporte y Comunicaciones y Justicia albergaron 7 diferentes titulares, y Vivienda y Construcción nuevamente registró el menor número de cambios, solo 2. En esta ocasión, la duración media de los ministros en sus cargos fue prácticamente similar al período previo: 15 meses.

Alberto Fujimori le sucedió en la presidencia, estando a lo largo de toda la década de los años 90. Sin embargo, han de diferenciarse tres períodos en su gobierno. El primero de ellos, entre 1990 y 1993, se caracterizó por su minoría partidaria en el Legislativo (entonces bicameral) y el

⁹⁸ Guerra, Aeronáutica y Marina fueron disueltos en 1987.

abierto enfrentamiento que llegó a tener. En esta primera etapa, hubo 4 primeros ministros y 47 ministros para 14 carteras, dando una estancia media para cada uno de ellos, de 13 meses.

De 1993 a 1995, se sucedieron 2 primeros ministros y 18 titulares para 15 ministerios, con una marcada estabilidad en comparación con períodos previos. La duración en promedio, fue de 20 meses para los ministros y de 18 meses para los primeros ministros.

De 1995 a 2000, 7 primeros ministros y 58 ministros para 16 ministerios, considerándose como fecha final, el 27 de julio de ese último año. La estancia media fue por tanto de 18 meses.

Por tanto, aparentemente no hay una clara relación entre estabilidad de los ministros y primeros ministros y mayoría partidaria en la cámara. La breve descripción de los gabinetes desde 1980 así lo parece confirmar, dada la distinta correlación de fuerzas que se fue dando en este tiempo en el Legislativo. La inestabilidad pues, ha de responder a través de otras respuestas. Asimismo, aunque el Congreso tiene importantes facultades para cesar miembros del Gabinete, ha de destacarse el bajo empleo de ellas.

En relación a ello se encuentra la facultad de disolver el Congreso. Dado que el ordenamiento jurídico peruano habilita al presidente a ello, el índice de Payne (2006) le otorga una puntuación de 0,25, la más alta de la región junto a Uruguay. Sin embargo, para que el Presidente de la República puede llevarlo a cabo, necesita que al menos dos premieres sean cesados por el Congreso en un mismo quinquenio, hecho que no ha sucedido desde 1980 (cuando se requerían tres ceses) ni desde 1993. La única moción de censura ganada por la oposición hacia un PCM fue la referida a Ana Jara en 2015. Pareciera que lo señalado previamente por Sartori (1996: 181) sobre la atribución presidencial de disolver el Congreso, se cumpliera.

En todo caso, y como se mostró previamente, sí es cierto que el oficialismo puede emplear, indirectamente, esta facultad para obtener respaldo político o bien para lograr ciertos objetivos en el Legislativo. Es el caso, por ejemplo, de las mociones de confianza, donde por ejemplo Cateriano en 2014 (entonces ministro), solicitó una facultad temporal para legislar, a la que aunó una moción de confianza, ganando ambas.

¿Qué debe decirse pues de la hipótesis principal? Aparentemente, y tomando en consideración tanto el período de estudio como la comparación realizada con los mandatarios previos, no pareciera verificarse la hipótesis. Bien sea por el desempeño de la oposición, por la habilidad de los presidentes o por terceras variables no consideradas, aparentemente el sistema de

partidos no ha afectado de manera determinante la aplicación de las facultades constitucionales de los presidentes Toledo, García y Humala.

Por ello, ha de contemplarse la sub-hipótesis:

H1.1 La fragmentación parlamentaria ha debilitado al Congreso peruano en lo que se refiere a sus tasas de éxito legislativo y capacidades de control al Ejecutivo.

A este respecto, y como complemento con lo expuesto hasta ahora, la evolución del IGP ha sido bastante dinámica a lo largo del período de estudio. Como se ha visto, todos y cada uno de los períodos anuales mostraron cambios en la configuración y número de los grupos parlamentarios. Este hecho, de por sí, ya es relevante y esclarecedor sobre el sistema de partidos peruano. Además, llevó al empleo de una herramienta creada *ad hoc* para la presente investigación.

¿Tuvo efectos por tanto esta inestabilidad de las bancadas en cuanto a la capacidad del Congreso de generar legislación y de controlar al Ejecutivo? Aparentemente, y sin intención de repetir lo expuesto hasta ahora, sí.

Tanto las tasas de éxito legislativo de los grupos parlamentarios, como su capacidad de control, se vieron limitadas por la incapacidad de encontrar apoyos cuantitativos. Aunque es cierto que el propio Ejecutivo se pudo ver afectado por su incapacidad de lograr mayorías estables y amplias en la cámara, la oposición en general y el Congreso en particular, se vieron igualmente dificultados en el uso de sus capacidades.

Recuérdese que el Legislativo peruano cuenta con la mayor capacidad de control sobre el Ejecutivo en América Latina en base al índice ICPCP de Alcántara *et al.* (2005a). Sin embargo, escasas mociones de censura se presentaron con éxito final, la mayoría de los decretos no fueron revisados, y muy pocos modificados o derogados. A ello, súmese la anunciada salida de ministros y primeros ministros por vocación propia o presiones de su propio partido -o líder partidario-, la baja oposición a los proyectos de presupuestos de cada año o escasas comisiones de investigación por cuestiones relativas a los ejecutivos del momento.

En relación a la creación de leyes, las de carácter autoritativo muestran cierta tendencia del Congreso a cooperar o al menos ceder responsabilidad en ciertos temas al Ejecutivo. Ciertamente el

Legislativo fue ganando protagonismo con el paso de los años, especialmente si se muestra una visión comparado de 15-20 años, aunque aún muy por debajo de lo que quizá debiera.

Por tanto, puede reforzarse la idea de que el sistema de partidos afectó a ambos poderes aunque de distinta manera. En lo que respecta a esta sub-hipótesis, pareciera que el Congreso peruano entre 2001 y 2016 no controló ni obstruyó significativamente al Ejecutivo, con creciente pero aún limitado rol, en cuanto a producción legislativa se refiere. Esta hipótesis pues, sí se verifica.

Finalmente, la peculiaridad del sistema de partidos peruano se ha evidenciado por, entre otras razones, la necesidad de crear un Índice de Grupos Parlamentarios (IGP), dado el cambiante panorama en la cámara baja y la consecuente correlación de fuerzas. Esta herramienta se entiende que puede tener limitaciones en su uso para otros sistemas de partidos, dada la acusada volatilidad y fragmentación del caso aquí estudiado. Sin embargo, se considera más adecuado su uso y nomenclatura que el NEPp por el alto número de coaliciones que se crean para cada elección parlamentaria así como de su breve existencia en el tiempo. Prueba de ello, los inicios de los quinquenios mostraron en todos los casos valores más altos de NEPp que de NEP, siendo además siempre creciente el IGP para los períodos estudiados. Se está pues, ante una debilidad de las organizaciones partidarias de presentarse autónomamente al Congreso, pero también para mantener cohesión como bancada en dicha institución.

10 Conclusiones

Como principal conclusión, puede afirmarse que, a la luz de los hechos, y del análisis realizado de los mandatos presidenciales de Toledo (2001-2006), García (2006-2011) y Humala (2011-2016), el sistema de partidos ha afectado, aunque distinta manera, a los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Por parte del Ejecutivo, y como se ha mencionado en referencia a la hipótesis principal, su debilidad partidaria le ha restado protagonismo en la producción legislativa. De este modo, desde 1980 hasta 2016, el Congreso ha ido adquiriendo mayor peso en la creación de leyes, así como la emisión de decretos ha tendido fuertemente a la baja. De igual modo, las tasas de éxito han tendido a la convergencia entre el Ejecutivo y el Legislativo.

En relación a ello, puede hacerse referencia a lo expuesto sobre los poderes partidarios de los presidentes, ya que como señalara Coppedge (2001: 8), el tamaño de la bancada oficialista así como de la disciplina y cohesión de la misma, pueden influir de manera determinante en el poder del Presidente de la República en lograr sus objetivos en el Congreso. Sin embargo, el similar tamaño de los grupos parlamentarios oficialistas durante el período de estudio y el diferente desempeño legislativo de ellos, sugiere que quizá deban buscarse variables complementarias para entender las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. La diferente personalidad de los líderes, la polarización ideológica o la capacidad para crear alianzas, pueden posiblemente explicar la razón de que bajo un mismo marco normativo y un similar tamaño relativo en la cámara, los ejecutivos fueron perdiendo protagonismo en materia de creación de leyes.

Asimismo, el Ejecutivo ha sufrido una elevada inestabilidad en su membresía, siendo muy alta la rotación de ministros y primeros ministros. Sin embargo, un análisis de los gabinetes peruanos conformados desde 1980 sugiere que el sistema partidario no es la variable explicativa, dado que en este período de 36 años se sucedieron muy diferentes mayorías legislativas, manteniéndose la alta frecuencia de los cambios. La inestabilidad pues, ha de explicarse por vías diferentes a las sugeridas en los comienzos de esta investigación, donde se consideraba que la minoría oficialista en la cámara pudo estar detrás de los numerosos ceses ministeriales.

De igual modo, puede incidirse en la diferencia de origen en la legitimidad política entre presidencialismo y parlamentarismo como forma de gobierno. A pesar de las mencionadas minorías parlamentarias, y de la alta variación que los grupos parlamentarios fueron sufrieron a lo largo de

los períodos legislativos, los presidentes se mantuvieron en su cargo, dada su elección directa por la ciudadanía y la incapacidad del Congreso de cesarlo salvo por juicio político. Aun no deseando dibujar escenarios hipotéticos, pareciera que si este estudio se hubiera llevado a cabo en un régimen parlamentario, la inestabilidad hubiera afectado igualmente a la cabecera del Gobierno.

Por todo ello, también han de reconocerse las limitaciones que un estudio predominantemente institucionalista puede presentar a la hora de analizar las relaciones entre instituciones. La plasmación del marco normativo requiere, por tanto, de la consideración de numerosas variables, algunas de ellas no siempre de fácil identificación. En todo caso, se reconoce la importancia del estudio del marco normativo y de las reglas formales como punto de partida.

En otro orden, por los efectos encontrados por la elevada fragmentación y el peso relativo de las bancadas oficialistas en la cámara baja, ha de ponerse en cuestión la supuesta incapacidad de los regímenes presidencialistas de conllevar o gestionar minorías oficialistas en el Legislativo. Deben refutarse las críticas y vaticinios que ya desde los años 80 se expresaban ante la combinación de sistemas multipartidistas y baja tradición democrática. Máxime cuando el Perú ha contado con una experiencia autoritaria reciente y su transición a una recuperación democrática se produjo sin dificultades ni altibajos significativos. Por ello, aun identificando ciertos efectos del multipartidismo así como de un sistema de partidos de baja institucionalización, no pueden apoyarse los supuestos efectos negativos para la estabilidad democrática que autores como Linz (1994, 2013) y Valenzuela (1997) esperaban en el pasado.

Con respecto a la rigidez en la Presidencia de la República, ha de considerarse la labor de control parlamentario como una función primordial del Legislativo. Sin embargo, los resultados encontrados invitan a pensar que sí ha habido una mayor influencia del sistema de partidos en este poder que en el Ejecutivo. Las bajas tasas de éxito en las escasas mociones presentadas, las interpelaciones que finalmente se realizaron o los decretos analizados y finalmente derogados, muestran cierta debilidad del Parlamento para realizar de manera efectiva esta función. Un análisis de los votos de confianza a los primeros ministros o a multitud de proyectos de ley, muestra cómo las ausencias en el Plano tendieron a ser mayores que las negativas. De hecho, a pesar del elevado número de ministros y primeros ministros que abandonaron su cargo, muchos de ellos lo hicieron bien antes de que cualquier moción de censura fuera votada, bien por expreso deseo propio.

Esto lleva a su vez a recordar la flexibilidad existente en la división y separación de poderes, aun tratándose de un régimen presidencial. El sistema político peruano, con capacidad de

determinar la vigencia de los gabinetes por parte del Legislativo, o de generar un porcentaje relevante de la producción de leyes desde el Ejecutivo, son ejemplo de ello. Esta hibridación no es ciertamente nueva, como mostró la experiencia estadounidense, pero sí se sitúa en línea a las investigaciones recientes de Ackerman (2007) y Nava Vázquez (2008), quienes destacan un progresivo entrelazamiento y división difusa.

Puede destacarse también el dominante carácter independiente de los gabinetes. En efecto, como mostró el período de estudio, los ministros y primeros ministros tendieron a no tener adscripción partidaria alguna, habiendo quizá cierta excepción durante el mandato aprista de Alan García. Sin embargo, este hecho no fue irrelevante, ya que pareció generar en ocasiones tensiones entre las bancadas oficialistas y los gabinetes, siendo a veces el Presidente de la República el árbitro. De igual modo, puede resultar relevante que no fueran empleadas con mayor profusión las carteras ministeriales como vías de asegurar u obtener apoyos parlamentarios. Aquí, puede afirmarse que los resultados se sitúan a lo expuesto por Corvetto (2014) en relación al peso de los grupos partidarios oficialistas en el Ejecutivo y su protagonismo limitado ante la importancia del Presidente de la República.

Este bajo impacto de las organizaciones políticas en el Ejecutivo, así como la elevada volatilidad agregada de las elecciones (generales y sub-nacionales), traen a su vez el debate en torno al sistema de partidos peruano. En este sentido, diversos autores mostraron la ausencia de tal sistema de partidos; otros tendieron a caracterizarlo de escasamente institucionalizado; y, los más optimistas, consideraron que se está produciendo una lenta institucionalización. Es posible que ésta pueda ser la impresión de la presente investigación, dado que a pesar de la volatilidad agregada, de la fragmentación y de la inestabilidad de las organizaciones partidarias para mantenerse en el tiempo -materializada en la inscripción como partido político-, sí es cierto que durante este período se han mantenido razonablemente estables ciertas organizaciones. Éste fue el caso del Fujimorismo a través de sus diversas marcas, organización que fue creciendo cuantitativa y cualitativamente a lo largo de los 15 años de estudio. También, pueden considerarse al APRA y a PP, pues a pesar de la dependencia con respecto a sus líderes, han mantenido cierto peso en las instituciones del Estado, aunque de manera irregular en su membresía. De igual modo, el nacionalismo y UN fueron actores relevantes en gran parte de este período de estudio, sin menoscabo de su rol en los años previos.

Por ello, a pesar de la volatilidad y de la baja capacidad de mantenerse como opciones electorales competitivas en el ámbito sub-nacional, sí ha habido opciones partidarias razonablemente estables e identificables por los votantes. Especialmente, si se hace referencia al

papel destacado de los líderes, ya que la política peruana durante este período y quizá desde 1985, ha sido protagonizada por unos pocos candidatos. Pareciera entonces que su sistema de partidos se caracteriza más por la estabilidad de los candidatos que de las propias organizaciones partidarias. García, Toledo y Humala pueden ser ejemplo de ello, así como la familia Fujimori. Esto conecta con las descripciones realizadas sobre los partidos peruanos como meros “vehículos individuales” (Levitsky, 2012: 205)) o partidos-candidato (Levitsky y Cameron, 2003; Tuesta, 2010). El pobre desempeño de las organizaciones partidarias luego de la presentación de nuevos candidatos, pueden reforzar estas impresiones, así como lo expuesto en torno a los comicios sub-nacionales de este período, con el creciente éxito de partidos regionales y locales, así como de movimientos sociales.

Por tanto, la incapacidad de ser competitivos o atractivos electoralmente a lo largo del tiempo de los partidos peruanos, ha de ser explicado necesariamente con el análisis de sus líderes, lo que a su vez puede generar interesantes preguntas sobre la permanencia del discurso anti-partidos y anti-política que Fujimori realizara desde su primera campaña electoral hasta el final de su gobierno. Su irrupción en 1990 modificó notablemente el sistema de partidos, siendo visibles aún dichas consecuencias, a pesar de la transición o recuperación democrática iniciada tras el breve gobierno de Paniagua (2000-2001). A su vez, esta permanencia o repetición de candidatos muestra la dificultad que encontraron sucesivos *outsiders* de repetir el éxito de Alberto Fujimori, a pesar de la debilidad de las estructuras partidarias.

En otro orden, aparentemente puede decirse que tanto desde el punto de vista normativo, como del ejercicio del mismo, el Ejecutivo y el Legislativo tendieron al equilibrio, hecho que coincide con una las conclusiones de Levitt (2012). Sea por el sistema de partidos, factores informales o de cultura política, lo cierto es que ni el Congreso desplegó una actitud obstruccionista y controladora hacia el Ejecutivo, ni éste trató de gobernar de espaldas a la cámara baja de manera preeminente. No hubo por tanto choque entre ambas instituciones, aunque tampoco pueda hablarse de excesiva cooperación, hechos que van en línea a Sartori (1996) y Mayer (2012) con respecto a los bajos incentivos para la colaboración que se producen en los presidencialismos multipartidistas.

Esto a su vez lleva a la respuesta de la sub-hipótesis planteada, ya que el incremento del IGP a lo largo del período de estudio podía llevar a pensar en efectos para el Congreso como órgano controlador y creador de leyes. A este respecto, sí puede decir que le afectó razonablemente, especialmente en lo que a fiscalización se refiere.

Sin embargo, la hipótesis de Duverger (1992: 145) de que el sistema de partidos puede determinar la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo en un régimen presidencialista de manera que lo pueda incluso abocar al bloqueo o abierto enfrentamiento, no se cumple para la investigación presente. Eso sí, no ha de olvidarse la pasada experiencia de Fujimori, quien precisamente por su bajo dominio del Legislativo, buscó su cierre y una refundación constitucional posterior.

Ello, a pesar de que el análisis normativo mostró ciertas divergencias en cuanto a facultades y atribuciones. A través de los índices de Alcántara *et al.* (2005), Payne (2006) y Montero (2009) se realizó una medición de las facultades ejecutivas así como de la capacidad de control por parte del Congreso. Estos índices mostraron un Ejecutivo con atribuciones medias en perspectiva comparada, destacándose su capacidad de decreto, así como de disolver la cámara baja o de sacar adelante su propuesta presupuestaria. Por parte del Legislativo, el índice ICPCP le situó como el de mayor incidencia potencial de toda América Latina.

El uso de los decretos tendió al decrecimiento, su revisión parlamentaria fue baja, y otras medidas de control parlamentario no arrojaron importantes consecuencias en el Ejecutivo. Pareciera de hecho, que la sanción a los gobiernos peruanos se produjo *a posteriori*, tanto por los muy bajos resultados electorales que las organizaciones partidarias obtenían luego de gobernar, como por las comisiones de investigación que se establecieron en el Congreso, siendo frecuentemente posteriores a su ejercicio presidencial. De igual modo, y como se acaba de destacar, las mociones de censura e interpelaciones, además de no tener grandes consecuencias políticas, fueron pocas las que lograron sumar los votos necesarios de entre la oposición para su implementación.

Estos hechos pueden resultar sorprendentes, ya que a pesar de la fragmentación y de la baja institucionalización del sistema de partidos, la independencia de los legisladores con respecto al Presidente de la República debiera, aparentemente, hacer cumplir la hipótesis de Lanzaro (2003: 18-20) de que se refuerza la dinámica de frenos y contrapesos. Máxime, cuando en ninguno de los tres períodos presidenciales se habilitó la posibilidad de disolver el Congreso por parte del Jefe del Estado.

Por ello, y dado el creciente rol del Congreso en materia legislativa, así como del castigo electoral que recibieron los grupos oficialistas, puede reiterarse que ambos poderes tendieron al equilibrio. Ejemplo de ello, cuando un Presidente de la República actuó de manera abusiva, el Congreso reaccionó ante ello, caso de parte de los decretos legislativos que García emitió y que fueron derogados bien por la cámara baja, bien por el Tribunal Constitucional.

En esta línea, pueden destacarse igualmente las autorizaciones congresuales al Ejecutivo para emitir decretos legislativos y el montante de éstos, que se vieron marcadamente reducidos en este período con respecto a los presidentes previos que sí tuvieron mayorías parlamentarias. Éste fue el caso de Fujimori (desde 1995), Alan García en su primer mandato (1985-1990) y de García Belaunde (1980-1985). Aún teniendo en cuenta los cambios de contexto (como el normativo), no han de negarse los efectos que una minoría oficialista ha tenido en este ámbito.

Ello, a pesar de que en este período de quince años no es sencillo identificar grandes bloques opositores en la cámara baja, sino más bien, salidas de diputados de los grupos parlamentarios oficialistas o de pequeñas bancadas opositoras, generalmente identificadas en un solo grupo. Hecho sorprendente dados los relativamente pequeños grupos parlamentarios que los oficialistas conformaron. La inestabilidad en la membresía de las bancadas se dio independientemente del tamaño de ésta y su aparente capacidad de influencia, especialmente si se trataban de fuerzas no oficialistas. Gracias al IGP, esto se pudo cuantificar y comparar.

En lo referente a la producción legislativa, el Congreso registró bajas tasa de éxito, más aún si se centrara la mirada a los proyectos de ley. En relación a las leyes, su protagonismo fue compartido con el Ejecutivo en términos cuantitativos, a los que ha de añadirse la emisión de decretos. Por ello, no puede decirse que el Legislativo tuviera una situación de preeminencia en materia de creación legislativa, sino más bien que el Ejecutivo fue quien mantuvo el protagonismo, ya fuera mediante decretos o a través de proyectos de ley, pero con la mencionada tendencia decreciente.

La presente investigación ha tratado, por tanto, de analizar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo peruanos, un sistema político que concede importantes facultades de control al Congreso pero también de legislar y gobernar a la Presidencia de espaldas a la cámara baja. Ello además bajo un sistema de partidos de baja institucionalización y elevada trascendencia de sus líderes políticos, con una cuestionable capacidad técnica de los congresistas. A la luz de los hechos, pareciera que ni las organizaciones partidarias ni sus líderes han mostrado capacidad para ser competitivos electoralmente con perspectiva a medio y largo plazo. Además, los ejecutivos mostraron dificultades para manejar las crisis y eventos políticos que les fueron apareciendo, que no fueron pocos como las estadísticas de protesta social evidenciaron.

A su vez, las bajas tasas de popularidad de los Jefes de Estado parecieron repercutir tanto en el éxito electoral de sus formaciones políticas luego de alcanzar la presidencia, como en la

estabilidad de los gabinetes. Si los ministros y primeros ministros no dimitieron por mociones de censura sí podrían haberlo hecho por deseo del Jefe de Estado, aunque un volumen importante de las salidas fueron igualmente por voluntad propia de los funcionarios salientes.

Como pregunta abierta puede traerse a colación el estudio de las organizaciones partidarias y su desempeño en el Congreso. En efecto, como se ha ido mostrando, la cohesión de voto y membresía ha sido generalmente baja, a excepción de dos grandes organizaciones partidarias: Aprismo y Fujimorismo. Los restantes grupos políticos sufrieron importantes salidas de congresistas en el Legislativo, y su voto tendió a dividirse ante importantes decisiones, caso de los presupuestos, votos de investidura o determinados proyectos de ley. Un estudio con respecto al reclutamiento de los candidatos a las listas congresuales, así como de la identificación ideológica de sus miembros, se considera de gran interés para conocer esta parte esencial del funcionamiento del Legislativo. Asimismo, pudiera arrojar importante información con respecto a la financiación de las organizaciones partidarias y el porqué de su baja influencia en la conformación de los gabinetes. Las entrevistas realizadas a miembros del Ejecutivo, del Congreso y a personal técnico y académico, dibujaron un escenario donde los intereses personales a menudo determinaban el comportamiento de un congresista por encima de la ideología y la disciplina de partido.

Con todo, se ha obtenido una importante información con respecto al sistema político peruano y su funcionamiento. Partiendo desde el marco normativo y su comparación con los países de la región, así como de la evolución del sistema de partidos, se ha podido describir, analizar y explicar el desempeño de un país escasamente investigado en la ciencia política. Como resultado aparecen nuevas evidencias que puedan contribuir al debate en torno a los presidencialismos latinoamericanos, la incidencia que tienen los sistemas de partidos poco institucionalizados para el funcionamiento del Legislativo o la dependencia de las organizaciones partidarias hacia sus líderes en este contexto.

En efecto, uno de los principales debates desde hace décadas en torno a los partidos políticos, es su incidencia en los sistemas democrático-liberales. Vistos como organizaciones de intereses comunes, de intermediación o representación entre otros muchos, a menudo son considerados como una necesidad para toda democracia. Su disfuncionalidad puede condicionar incluso la propia calidad de la misma. Esta investigación pues, viene a contribuir parcialmente a esta tesitura, ya que como se ha mencionado, una de las características que hacen al Perú como un interesante estudio de caso es precisamente su sistema de partidos.

Como resultado a este sistema de partidos y su incidencia en los poderes del Estado, se tuvo que justificar el empleo de un índice creado *ad hoc* para la presente investigación, el IGP, dada la necesidad de complementar la información cuantitativa que la fragmentación partidaria aportó. En este sentido, la mencionada inestabilidad de las bancadas, la dificultad de ubicar ideológicamente a algunas organizaciones partidarias y las recurrentes alianzas pre-electorales, ameritaron de nuevas herramientas metodológicas. Aun siendo difícil su uso para otros estudios de caso, sí ha evidenciado la peculiaridad y efectos de un sistema de partidos poco institucionalizado para su análisis con las vías habituales.

El empleo del IGP muestra a su vez que el mandato de los ciudadanos a través de las urnas fue sustancialmente modificado por las organizaciones partidarias con sus decisiones. O, posiblemente, por la propia decisión de los congresistas. Este índice ha mostrado inestabilidad de las bancadas, hecho que ha ido aunado a una cambiante oferta electoral en cada comicio. A ello puede acompañarse la información obtenida de las entrevistas así como de la baja lealtad de voto en momentos clave por parte de los diputados. Es decir, los congresistas a menudo decidieron más en clave personal, que partidaria, hecho que viene a reforzar la impresión con respecto a la debilidad de las organizaciones partidarias del país.

Finalmente, otro cuestionamiento que surge del análisis de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en el Perú, es en torno al protagonismo del primero en materia de creación de leyes, ya que la tendencia del Congreso a obtener mayor protagonismo en este ámbito, cuestiona lugares comunes con respecto a la creciente complejidad de la sociedad y de la necesidad de que sean los ejecutivos, con más medios técnicos, de que lideren la creación normativa. Al contrario, la capacidad del Legislativo de plantear y publicitar debates, le refuerza desde un punto de vista cualitativo, máxime cuando tienen *a priori* una composición ideológica más heterogénea que los gabinetes.

11 Referencias

- Ackerman, B. (2007): La nueva división de poderes. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Acuerdo (2002): Acuerdo Nacional. Para trabajar de acuerdo. Recurso electrónico. Accesible en: <http://www.contexto.org/pdfs/AcuerdonNacional.pdf> Último acceso comprobado: 21/04/2016.
- Albala, A. (2009): Coaliciones gubernamentales y régimen presidencial. Incidencia sobre la estabilidad política, el caso del Cono Sur (1983-2005). En *Documentos CIDOB América Latina*, No. 29.
- Albala, A. y Reniú, J.M. (2012): Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur. En *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), No. 155, enero-marzo, pps. 101-150.
- Alcántara, M. y Sánchez López, F. (2001): Las relaciones ejecutivo-legislativo en América Latina: un análisis de la estructura de veto – insistencia y control político. En *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), No. 112. Abril-Junio.
- Alcántara, M. (2004): Partidos Políticos en América Latina: Precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros. En *Documentos CIDOB*, Serie: América Latina No. 3.
- Alcántara, M. (2013): Sistemas políticos de América Latina. América del Sur. Volumen 1, Cuarta Edición. Madrid: Editorial Tecnos.
- Alcántara, M.; García Montero, M.; Sánchez López, F. (2005a): Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Alcántara, M.; García Montero, M.; Sánchez López, F. (2005b): El poder legislativo en América Latina a través de sus normas. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

- Alemán, E.; Ponce, A. y Sagarzazu, I. (2011): Legislative Parties in Volatile, Nonprogrammatic Party Systems: The Peruvian Case in Comparative Perspective. En *Latin American Politics and Society*, Vol. 53, No. 3 (otoño 2011), pp. 57-81.
- Andrade Sánchez, E. (1987): Teoría general del Estado. Colección de textos jurídicos universitarios. Ciudad de México: Harla Editorial.
- Aragón, M. (1996): Gobierno y poder ejecutivo. Filosofía política: Teoría del Estado. Alfonso Ruiz Miguel. Madrid: Editorial CSIC.
- Aragón, J. e Incio, J.L. (2015): La medición de la volatilidad electoral en sistemas de partidos escasamente institucionalizados. Análisis del caso peruano. Eduardo Dargent y Martín Tanaka (eds.), ¿Qué implica hacer ciencia política desde el sur y desde el norte? Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Barrenechea, R. (2011): El peso del contrapeso: el Parlamento y el próximo Gobierno. En *Revista Argumentos*, Año 5, No. 3, julio de 2011.
- Barrenechea, R. y Sosa Villagarcía, P. (2014): Perú 2013: La paradoja de la estabilidad. En *Revista De Ciencia Política*, Vol. 34, No.1, pp. 267 – 292.
- Batlle, M. (s/f): Perú: Elecciones Presidenciales y Legislativas (1980-2011). Recurso electrónico. Accesible en: http://americo.usal.es/oir/opal/elecciones/Elecc_peru_Batlle2.pdf Último acceso comprobado: 21/07/2016
- Batlle, M. (2009): ¿Volvieron los partidos? Del colapso a la aparente recomposición del sistema de partidos peruano. Texto presentado en el Seminario "Ciudadanos vs. Partidos en América Latina: tensiones, amenazas y dilemas de la democracia representativa", organizado por el Proyecto OIR, en el Instituto de Iberoamérica, 27 febrero de 2009.
- Batlle, M. (2012): Sistemas de partidos multinivel en contextos unitarios en América Latina: los casos de Ecuador, Perú, Bolivia y Colombia (1978-2011). Tesis doctoral, Procesos Políticos Contemporáneos, Universidad de Salamanca.
- Bensa Morales, J. (2002): El sistema electoral subnacional en Perú y Chile entre 1980 y 2002. En *Elecciones*, No. 1, 2002, pps. 81-119.

- Bensa Morales, J. (2006): Partidos y consolidación de la democracia en Perú. Un análisis a partir de las elecciones de 2006. En *Apuntes Electorales* (Nueva Época), Año V, No. 26 , octubre-diciembre de 2006.
- Berlín Valenzuela, F. (1994): Derecho Parlamentario. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Blanco Valdés, R. (1994): El valor de la constitución. Madrid: Alianza Editorial.
- Blanco Valdés, R. (2010): La construcción de la libertad. Madrid: Alianza Editorial.
- Blume Rocha, A. (2011): Los decretos de urgencia de Alan García: El abuso y la usurpación de la facultad legislativa por parte del Poder Ejecutivo. Balance constitucional de los decretos de urgencia expedidos durante el segundo gobierno del presidente Alan García Pérez. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- Boletín JNE (2006): Elecciones Generales 2006. Elección Presidencial, Congresal y al Parlamento Andino. Resultados. Recurso electrónico, accesible en: http://portal.jne.gob.pe/informacionelectoral/estadisticaelectoral/1_1.pdf

Último acceso comprobado: 13/05/2014.

- Bovero, M. (2007): Prefacio. Nuevas reflexiones sobre democracia y constitución. La democracia constitucional. Una radiografía teórica. Pedro Salazar Ugarte. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Campos, M. (2013): Congreso y Políticas Públicas [Caso Perú]. En *Parlamentoscopio*, No. 9, primer trimestre.
- Campos, M. (2014): Relaciones ejecutivo-parlamento: grupos parlamentarios y mecanismos de control político en el Poder Ejecutivo. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Carbonell, J.C. (2006): Perú: la necesidad de una reforma constitucional. Un punto de partida. En *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, No. 15, abril de 2006, pp. 157-175

- Carreras, M. (2013): Presidentes outsiders y ministros neófitos: un análisis a través del ejemplo de Fujimori. En *América Latina Hoy*, No. 64, pp. 95-118.
- Carrión, J. (2001): Las elecciones peruanas de 2001: dismantando la herencia autoritaria. En *Reflexión Política*, Vol. 3, No. 6, 2001.
- Cavarozzi, M. (1991): Mas allá de las transiciones a la democracia en América Latina. En *Revista de Estudios Políticos*, n.º 74, pp. 85-112.
- Chasqueti, D. (2001): Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación. Jorge Lanzaro, Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina. Buenos Aires: FLACSO.
- Cheibub, J.A. (2007): *Presidentialism, Parliamentarism and democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Clavero, B. (2007): *El orden de los poderes. Historias constituyentes de la trinidad constitucional*. Madrid: Editorial Trotta.
- Colomer, J. (2007): *Instituciones Políticas*. Barcelona: Ariel.
- Contreras, C. y Zuloaga, M. (2014): *Historia mínima del Perú*. Madrid: Turner.
- Constitución de los Estados Unidos de América (2016): Recurso electrónico. Accesible en: <http://www.archives.gov/espanol/constitucion.html> Último acceso comprobado: 01/05/2016
- Coppedge, M. (2001): Party systems, governability and the quality of democracy in Latin America. Artículo realizado para la conferencia *Representation and Democratic Politics in Latin America* organizado por la Universidad de San Andrés y la Universidad de Pittsburgh, Buenos Aires. Argentina: 7-8 de junio de 2001.
- Corporación Latinobarómetro (2011): *Informe de Prensa Latinobarómetro 1995-2010 Perú*. Recurso electrónico. Accesible en:

[http://conasec.mininter.gob.pe/contenidos/userfiles/files/INFORME%20LATINOBAROMETRO%20PERU%201995-2010\(1\).pdf](http://conasec.mininter.gob.pe/contenidos/userfiles/files/INFORME%20LATINOBAROMETRO%20PERU%201995-2010(1).pdf) Último acceso comprobado: 22/03/2016.

- Corporación Latinobarómetro, (2013): Informe 2013. Recurso electrónico. Accesible en: http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf Último acceso comprobado: 15/06/2016.
- Corvetto, P. (2014): Gobiernos sin partido. Relación entre el gobierno y el partido de gobierno en el Perú (1980 – 2011). Tesis para optar por el Grado Académico de Doctor en Ciencia Política y Gobierno, Pontificia Universidad Católica Del Perú, junio de 2014.
- Cotarelo, R. (1981): Introducción a la teoría del Estado. Barcelona: Editorial Teide.
- Cotarelo, R. (1996): Teoría del Estado. Filosofía política: Teoría del Estado. Alfonso Ruiz Miguel. Madrid: Editorial CSIC.
- Cotler, J. (1993): Descomposición política y autoritarismo en el Perú. En *Serie Sociología y Política* No. 7, Documento de trabajo No. 51, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Crabtree, J. (2010): Democracy without Parties? Some Lessons from Peru. En *Journal of Latin American Studies*, Vol. 42, No. 2, mayo, pp. 357-382. Cambridge University Press.
- Crisp, B.; Olivella, S. y Potter, J. (2015): Comparación de distintos indicadores de consolidación de sistemas de partidos. Mariano Torcal (Coord.), *Sistemas de partidos en América Latina. Causas y consecuencias de su equilibrio inestable*. Barcelona: Anthropos Editorial.
- Cruz, F. (2016): Volatilidad y competitividad electoral en América Latina. Un estudio exploratorio de seis sistemas partidarios. En *Colección*, No. 26, 2016, pp. 163-211.
- Dargent, E. y Muñoz, P. (2012): Perú 2011: Continuidades y cambios en la política sin partidos. En *Revista de Ciencia Política*, Vol. 32, No. 1, pp. 245 – 268.
- De Blas Guerrero, A. (1981): Elementos constitutivos del Estado. Ramón Cotarelo, “Introducción a la teoría del Estado”. Barcelona: Editorial Teide.

- De Blas Guerrero, A. y González Hernández, J.C. (1981): La representación política y los sistemas electorales. Ramón Cotarelo, “Introducción a la teoría del Estado”. Barcelona: Editorial Teide.
- Defensoría del Pueblo (2010): Reporte Mensual N° 77 Conflictos Sociales - Julio 2010”. Lima: Defensoría Del Pueblo Del Perú.
- De Gramont, D. (2010): Leaving Lima behind? The victory and Evolution of Regional Parties in Peru. Cambridge: Harvard University
- De Esteban, J. (2012): Las constituciones de España. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Dosek, T. (2015): La nacionalización de los partidos y sistemas de partidos en América Latina. Concepto, medición y reciente desarrollo de su estudio en la región. En Política y gobierno, Vol. 22, No. 2, julio – diciembre de 2015.
- Durand, A. (2011): Ese inicio tan temido: acerca de las primeras semanas del actual Gobierno. En *Revista Argumentos*, Año 5, No. 4.
- Duverger, M. (1992): Instituciones políticas y derecho constitucional. Ciudad de México: Editorial Ariel
- Fernández-Miranda Campoamor, C. (1998): La irresponsabilidad del rey. El refrendo: evolución histórica y regulación actual. En *Revista de Derecho Político*, núm. 44, 1998, págs. 225-256.
- Flórez, D. (2014): Nuevo mapa electoral: el poder en las regiones en perspectiva comparada 2010-2014. Recurso electrónico, accesible aquí: [http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/35761646/NUEVO_MAPA_ELECTOR_AL_EL_PODER_EN_LAS_REGIONES_EN_PERSPECTIVA_COMPARADA_2010 - 2014PUBLICACION.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1480020186&Signature=CcUPELorI1WZWLPkUJJatnr%2BxXs%3D&response-content-disposition=inline%3B](http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/35761646/NUEVO_MAPA_ELECTOR_AL_EL_PODER_EN_LAS_REGIONES_EN_PERSPECTIVA_COMPARADA_2010_-_2014PUBLICACION.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1480020186&Signature=CcUPELorI1WZWLPkUJJatnr%2BxXs%3D&response-content-disposition=inline%3B)

[%20filename%3DNUEVO MAPA ELECTORAL EL PODER EN LAS REG.pdf](#) Último acceso comprobado: 07/07/2016.

- Ford Deza, E. (2004): El proceso de transición democrática en e Perú y el liderazgo de Toledo. En *Revista Enfoques*, No 2, Año 2004.
- Fowks, J. (2011): Sobresaltos políticos en el Perú del «milagro» económico. Un análisis de los resultados electorales. En *Nueva Sociedad*, No 233, mayo-junio de 2011, pp. 4-13.
- Fowks, J. (2012): Humala bajo la sombra de Chávez. En *Revista Velarde*, (Lima). Recurso electrónico, accesible aquí: <http://www.revistavelverde.pe/humala-bajo-la-sombra-de-chavez/> Último acceso comprobado: 02/03/2015.
- Fried, M. (1979 [1960]): Sobre la evolución de la estratificación social y del Estado. J. Llobera (editor), *Antropología política* (pp. 133-151). Barcelona: Anagrama.
- Friedrich, C. (1975): Gobierno constitucional y democracia: teoría y práctica en Europa y América. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Gálvez Montero, J.F. y García Vega, E.S.(2016): Historia de la presidencia del consejo de ministros. Democracia y Buen Gobierno. Tomo II (1956-2016). Lima: Editorial Saxo
- Gambini Martínez, C. (2014): Volatilidad electoral y Fragmentación del Sistema de Partidos Políticos en el Perú durante el periodo 2001- 2011. Evaluación en la Década de Recuperación Democrática. Ponencia para el IV Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Universidad Nacional Federico Villarreal del 15 al 17 de octubre, Lima.
- Gambini Martínez, C. y Surpachín Miranda, I. (2015): Fragmentación y Nacionalización del Sistema de Partidos Políticos en el Perú durante el periodo 2001- 2014. Evaluación en la Década de Recuperación Democrática. Ponencia para el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, ALACIP. Pontificia Universidad Católica Del Perú, 22 al 24 julio, Lima.
- García, M. (2011): Gobernar al decretazo: los peruanos del hortelano y los límites del modelo de Alan García. En *Perú Hoy*, No.19.

- García, M. (2014): Los nuevos presidentes regionales y alcaldes, el clima político y el mundo sintético. En *Revista Argumentos*, Año 8, N. 5, pp. 81-90, diciembre.
- García Belaunde, D. (2008): Evolución y características del presidencialismo peruano. Ponencia presentada en el Encuentro del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, La democracia constitucional en América Latina y las evoluciones recientes del presidencialismo, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 23-25 de abril.
- García Belaunde, D. (2009): El presidencialismo atenuado y su funcionamiento. Con referencia al sistema constitucional peruano. Andrew Ellis, J. Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto, “Cómo hacer que funcione el sistema presidencial”. Ciudad de México: UNAM.
- García Montero, M. (2001): La década de Fujimori: ascenso, mantenimiento y caída de un líder antipolítico. En *América Latina Hoy*, No. 28, 2001, pp. 49-86.
- García Montero, M. (2007): La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos. En *Lateinamerika Analysen* No. 17, segundo semestre.
- García Montero, M. (2008): Instituciones y actividad legislativa en América Latina. En *Documentos CIDOB*, América Latina, No. 23, Barcelona.
- García Montero, M. (2009): Presidentes y Parlamentos: quién controla la actividad legislativa en América Latina?. CIS: Madrid.
- García-Pelayo, M. (1983): La división de poderes y su control jurisdiccional. En *Revista de Derecho Político*, núms. 18-19. verano-otoño 1983.
- García-Pelayo, M. (1984): Derecho constitucional comparado. Madrid: Alianza.
- Garrido Falla, F. (1976): Tratado de derecho administrativo. Volumen I, Parte general. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Garrorena Morales, A. (2014): Derecho Constitucional. Teoría de la constitución y sistema de fuentes. Tercera Edición. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- Gil-Robles, J.M y Pérez-Serrano, N. (1977): Diccionario de términos electorales y parlamentarios. Madrid: Taurus.
- Golder, M . (2006): Presidential Coattails and Legislative Fragmentation. En *American Journal of Political Science*, Vol. 50, No. 1, enero, pp. 34–48.
- Gunther, R. y Larry, D. (2003): Species of political parties.A new typology. En *Party Politics*, Vol. 9, No.2 pp. 167–199.
- Gutiérrez, M. (2007): Alan García al frente del gobierno peruano: ¿180 días de luna de miel condicionada?. En *La Chronique des Amériques*, No. 5, febrero. Observatoire des Amériques, Québec.
- Hakim, P. y Lowenthal, A. (1991): Latin America's fragile democracies. En *Journal of Democracy* Vol.2, No.3 Verano.
- Hamilton, A.; Madison, J. y Jay, J. (2014): El Federalista. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Harris, J.P. (1957): Legislative Control of Administration: Some Comparisons of American and European Practice. En *Western Political Quarterly*, Vol. 10, No.2, pp. 465-467.
- Heller, H. (1947): Teoría del Estado. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Hidalgo, M. (2012): Traslado de Antauro Humala a prisión en Escuela Militar de Chorrillos genera polémica. La República, 4 de marzo de 2012. Artículo periodístico. Accesible en: <http://larepublica.pe/04-03-2012/traslado-de-antauro-humala-prision-en-escuela-militar-de-chorrillos-genera-polemica> Último acceso comprobado: 05/05/2014
- Huntington, S. (1994): La tercera ola: la democratización a finales del siglo xx. Barcelona: Paidós.
- Jiménez Badillo, M. (2007): Gobernando sin mayorías parlamentarias en América Latina. En *Opinião Pública*, vol. 13, No. 1, junio, pp.148-184.

- Jones, M. (2005): The role of parties and party systems in the policymaking process. Documento presentado en State reform, public policies and policymaking process. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kelsen, H. (1934): Teoría General del Estado. Barcelona. Editorial Labor.
- Kelsen, H. (2013): Teoría Pura Del Derecho. Introducción A Los Problemas De La Ciencia Jurídica. Madrid: Editorial Trotta.
- King, A. (1976): Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany. En *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 1, No. 1, febrero, pp. 11-36.
- La Ley (2015): Leyes No Promulgadas por Presidentes. Recurso electrónico. Accesible en: <https://es.scribd.com/document/269050818/Leyes-No-Promulgadas-por-Presidentes> Último acceso comprobado: 05/02/2016
- Lanzaro, J. (2003): Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO): Buenos Aires.
- Lanzaro, J. (2012): Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Latinobarómetro (2002): Confianza en los partidos políticos en el Perú. Recurso electrónico accesible en: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp> último acceso comprobado: 01/06/2016.
- Laakso, M. y Taagepera, R. (1979): Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. En *Comparative Political Studies*, No. 12, pp. 3-27.
- Laver, M. (1999): Divided Parties, Divided Government. En *Legislative Studies Quarterly*, XXIV, 1, Febrero de 1999.
- Legler, T. (2003): Peru Then and Now: The Inter-American Democratic Charter and Peruvian Democratization. En *Canadian Foreign Policy* Vol. 10, No. 3, pp. 61-73.

- Levitsky, S. (1999). "Fujimori and post-party politics in Peru. En *Journal of Democracy* Vol. 10, No.3, pp. 78-92.
- Levitsky, S. (2001): Inside the Black Box: Recent Studies of Latin American Party Organizations. En *Studies in Comparative International Development*, verano de 2001.
- Levitsky, S. y Cameron, M. (2003): Democracy Without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru. En *Latin American Politics and Society*, nº 45, Vol. 3, septiembre, pp.1-33.
- Levitsky, S. y Loxton, J. (2013): Populism and competitive authoritarianism in the Andes. En *Democratization* Vol. 20, Tema 1.
- Levitsky, S. y Way, L. (2004): Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo. En *Estudios Políticos* No. 24, pp. 159-176.
- Levitsky, S. y Way, L. (2010): Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levitt, B. (2012): Power in the Balance. Presidents, Parties and Legislatures in Peru and Beyond. Indiana: University of Notre Dame Press, 2012.
- Linz, J.J. (1994): Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference? Juan José Linz y Arturo Valenzuela (eds.); *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Linz, J.J. (2013): Los peligros del presidencialismo. En *Revista Latinoamericana de Ciencia Política Comparada*, Vol. 7, julio de 2013.
- Linz, J.J. y Valenzuela, A. (1997): La crisis del presidencialismo, perspectivas comparativas. Alianza Editorial: Madrid.
- Llanos, M. y Margheritis, A. (2006): Why Do Presidents Fail? Political Leadership and the Argentine Crisis (1999-2001). En *Studies in Comparative International Development*, invierno, Vol. 40, No. 4, pp. 77-103.

- Locke, J. (1996): Ensayo sobre el gobierno civil. Ciudad de México: Ediciones Gernika.
- Luna, J.P. (2015): Institucionalización de los sistemas de partidos: ¿por qué es necesario un nuevo concepto? Mariano Torcal (Coord.), Sistemas de partidos en América Latina. Causas y consecuencias de su equilibrio inestable. Barcelona: Anthropos Editorial.
- Loewenstein, K. (1979): Teoría de la Constitución. Barcelona: Editorial Ariel.
- Mäckelmann, M. (2006): Perú 2006: comunicación política y elecciones “Bailando, gritando y escuchando. En *Diálogo Político*, Dossier de 2006. Konrad Adenauer Stiftung.
- Mäckelmann, M. (2006): Perú 2006: comunicación política y elecciones. Bailando, gritando y escuchando. En *Diálogo Político*, año XXIII, No. 2, junio.
- Mainwaring, S. (1990): Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Equation. Working Paper, No. 144 – septiembre. The Helen Kellogg Institute for International Studies.
- Mainwaring, S. (1995): Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación. En *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), No. 88. Abril-Junio.
- Mainwaring S. (1998): Party systems in the Third Wave. En *Journal of Democracy*, Volumen 9, No 3, Julio de 1998, pp. 67-81.
- Mainwaring, S. y Scully, T. (1995): La institucionalización de los sistemas de partidos. En *Revista de Ciencia Política*, Vol. VXII, No. 1-2.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. (1993): Presidencialismo y democracia (una revisión crítica). En *Foro Internacional*, Vol. 33, No. 4, pp. 653-683.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. S. (1997): Presidentialism and democracy in Latin America. Nueva York: Cambridge University Press.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. (2002): Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate. Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (compiladores): Presidencialismo y democracia en América Latina. Barcelona: Paidós.

- Mainwaring, S. y Torcal, M. (2006): Party system institutionalization and party system theory after the Third Wave of democratization. Richard Katz y William Crotty (eds.), *Handbook of Political Parties*, 204–227. Londres: Sage Publications
- Mainwaring, S. y Zoco, E. (2007): Secuencias políticas y estabilización de la competencia partidista: volatilidad electoral en viejas y nuevas democracias. En *América Latina Hoy*, No. 46, 2007, pp. 147-171.
- Marenghi, P. y García Montero, M. (2006): El rompecabezas de la representación: qué intereses defienden y cómo se comportan los legisladores latinoamericanos. *Políticos y política en América Latina*. Manuel Alcántara Sáez. Madrid: Siglo XXI y Fundación Carolina.
- Mas, L. (2014): Ganar, gobernar y perder: Aportes para entender el desempeño electoral de los partidos de gobierno peruanos. En *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 5, primer semestre, No. 8, pp. 145-154.
- Masías Núñez, R. y Segura Escobar, F. (2006): Elecciones Perú, 2006: complejidades y paradojas de una democracia aún vulnerable. En *Colombia Internacional* No. 64, segundo semestre de 2006, pp. 96 – 121.
- Mayer, J. (2012): Argentina en crisis: Política e Instituciones 1983-2003. Buenos Aires: Eudeba.
- Mayorga, R (2006): Outsiders políticos y neopopulismo: el camino a la democracia plebiscitaria”. En: Scott Mainwaring *et al.* La crisis de la representación democrática en los países andinos. Ciudad de México: Editorial Norma.
- McFaul. M. (2002). The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Noncooperative Transitions in the Postcommunist World. En *World Politics*, Vol. 54, N° 2, enero, pp. 212-244.
- Meléndez, C. (2006): Perú. Partidos y outsiders. El proceso electoral peruano de 2006. En *Desafíos*, No. 14, semestre 1, pp. 40-68.

- Meléndez, C. (2012): Partidos inesperados. La institucionalización del sistema de partidos en un escenario de post colapso partidario. Perú 2001-2011. En *Analisis y Debate*, Friedrich Ebert Stiftung.
- Meléndez, C. y León, C. (2010): Perú 2009: Los legados del autoritarismo. En *Revista de Ciencia Política*, Vol. 30, No. 2, pp. 451 – 477.
- Meléndez, C. y Sosa Villagarcía, P. (2013): Perú 2012: ¿atrapados por la historia?. En *Revista de Ciencia Política*, Vol. 33, No. 1, pp. 325 – 350.
- Memoria Comisión de Constitución (2003): Memoria de la comisión de constitución, reglamento y acusaciones constitucionales períodos 2001 - 2002; 2002 – 2003. Documento en línea, accesible aquí:

http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2002/constitucion/Memorias_comi_const_2003.pdf Último acceso comprobado: 15/04/2016
- Morón. E. y Sanborn, C. (2006): The Pitfalls of Policymaking in Peru: Actors, Institutions and Rules of the Game. Publicaciones del Departamento de Estudios, 3202. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Montesquieu, D.S. (1906): El espíritu de las leyes. Madrid: Librería General de Victoriano Suárez.
- Muñoz, P. y Guilbert, Y. (2016): Perú: El fin del optimismo. En *Revista de Ciencia Política*, Vol. 36, No.1, pp. 313 – 338.
- Murillo Ramírez, Ó. (2012): Oro y agua: dilemas y giros políticos de Ollanta Humala. En *Nueva Sociedad*, No. 240, julio-agosto de 2012, pp. 4-15.
- Nava Vázquez, C. (2008): La división de poderes y de funciones en el derecho mexicano contemporáneo. Ciudad de México: Editorial Porrúa.
- Nohlen, D (1992): Sistemas electorales y gobernabilidad. Working Paper, No.63, Universität Heidelberg.

- Nohlen, D. (2013): El Presidencialismo comparado. En *Revista Instituto de Altos Estudios Europeos*, RIAEE No. 1.
- Nolte, D. (2002): Funciones y funcionamiento de los Senados en los sistemas bicamerales de América Latina: un enfoque comparado. En *Institut für Iberoamerika-Kunde* (Arbeitspapier N° 8).
- Nolte, D. (2003): El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada. En *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXIII, No. 2, pp. 43-67.
- Nolte, D. y Llanos, M. (2006): Bicameralism in the Americas: around the extremes of symmetry and incongruence. En *The Journal of Legislative Studies*, Vol.9, No.3, pp. 54-86.
- Observatorio de conflictos de Cajamarca (2015): Conflicto Minero Conga. Cajamarca: GRUFIDES.
- O'Donnell, Guillermo (1994): Delegative Democracy. En *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, enero de 1994, pp. 55-69.
- Ocampo Corrales, D.B. y Sparrow Alcázar, B. (2013): Institucionalidad y Partidos Políticos en el Perú: ¿Qué factores influyen sobre la probabilidad de la elección local de partidos institucionalizados?. Lima: GRADE y CIES.
- ONPE (2010): Resultados Generales Referéndum. Recurso electrónico. Accesible en: https://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/elecciones2010/resultados_erm/index.php Último acceso comprobado: 20/03/2015.
- Ortiz de Zárate, R. (2011): Biografía de Ollanta Humala. CIDOB. Recurso electrónico. Accesible en: http://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/peru/ollanta_humala_tasso Último acceso comprobado: 12/04/2016.
- Ortiz de Zárate, R. (2016): Biografía de Alejandro Toledo Manrique. CIDOB. Recurso electrónico. Accesible en: http://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/peru/alejandro_toledo_manrique Último acceso comprobado: 04/05/2016.

- Paramio, L. (2002): Perú: crisis de los partidos y transición a la democracia. FRIDE, Seminario sobre Transición y Consolidación Democráticas 2001 - 2002
- Pastor, M. (1981): Los modelos de dominación política estatal. Ramón Cotarelo, “Introducción a la teoría del Estado”. Barcelona: Editorial Teide.
- Patriau, E. (2003): Retratos del poder. El estilo Solari. Artículo periodístico en La República, 16 de febrero de 2003. Accesible en: <http://larepublica.pe/16-02-2003/retratos-del-poder-el-estilo-solari> Último acceso comprobado: 08/06/2016.
- Patriau, E. (2012): El Congreso Peruano en el proceso de políticas públicas: influencia informal sobre la burocracia. Seminario de Investigación No 1, 5 de octubre de 2012. Instituto de Iberoamérica: Salamanca.
- Patriau, E. (2014): El Congreso peruano: políticas públicas e influencia informal sobre la burocracia. En *Perfiles Latinoamericanos* No. 43, enero/junio.
- Payne, M. (2006): El equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: papel de la Constitución y los partidos políticos. Mark Payne, Daniel Zovatto, Daniel y Mercedes Mateo Díaz, La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina. Washington: BID e IDEA.
- Pease García, H. (2006): Por los pasos perdidos: el parlamento peruano entre el 2000 y el 2006. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Pease García, H. (2010): Cómo funciona el presidencialismo en el Perú. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Pedersen, M. (1979): The dynamics of European party systems: changing patterns of electoral volatility. En *European Journal of Political Research*, Vol. 7, Issue 1.
- PELA: Proyecto de Élite Parlamentarias en América Latina. Universidad de Salamanca. Estudios 31, 61, 80 y 84.
- Pérez Espinosa, C. (2014): El congreso de Estados Unidos: pragmatismo y pluralismo. Ciudad de México: UNAM.

- Pérez-Liñán, A. (2001): Crisis presidenciales: gobernabilidad y estabilidad democrática en América Latina, 1950-1996. En *Revista Instituciones y Desarrollo*, Nos. 8 y 9, pps. 281-298. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, España.
- Pérez-Liñán, A. (2003): Presidential crises and democratic accountability in Latin America, 1990-1999. Susan Eckstein y Timothy P. Wickham-Crowley, *What Justice? Whose Justice?: Fighting for Fairness in Latin America*. Los Ángeles: University of California Press.
- Pérez Rollo, J. (1980): *Introducción a la teoría del Estado*. Barcelona: Blume.
- Pérez Rollo, J. (2007): *Curso de derecho constitucional*. Madrid: Marcial Pons
- Pitkin, H. (1985): *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC).
- Polatsik, M.Z. (2012): *La experiencia de la Mesa de Diálogo en Espinar 2012-2013. ¿Un nuevo modelo de gestión de conflicto socio ambiental?*. Lima: CooperAcción y Acción Solidaria para el Desarrollo.
- PNUD (2004): *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Alfaguara.
- Prado, M. A. (2015): ¿Por qué Salomón Lerner Ghitis rompió su relación con la pareja presidencial?. La Mula, 15 de agosto de 2015. Artículo periodístico. Accesible en: <https://redaccion.lamula.pe/2015/08/22/por-que-lerner-guitis-rompio-su-relacion-con-la-pareja-presidencial/manuelangeloprado/> Último acceso comprobado: 07/05/2015.
- Reflexión Democrática (2012): *Análisis Legislativo. La delegación de facultades legislativas: resumen histórico*. Agosto de 2012. Recurso electrónico. Accesible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BEB60A6D32B41C9105257E45006E4B98/\\$FILE/revges_1596.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BEB60A6D32B41C9105257E45006E4B98/$FILE/revges_1596.pdf) Último acceso comprobado: 23/01/2016.
- Remy, M.I. (2011): *Un balance final de las elecciones municipales y regionales: ¿en qué punto quedaron los partidos políticos?*. En *Revista Argumentos*, Año 5, N° 1, marzo de 2011.

- Reniú, J.P. y Albala, A. (2012): Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur. En *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), No. 155, enero-marzo, pp. 101-150.
- Roberts, K, y Wibbels, E. (1999): Party Systems and Electoral Volatility in Latin America: A Test of Economic, Institutional, and Structural Explanations. En *The American Political Science Review*. Vol. 93, No. 3 (Sep., 1999), pp. 575-590.
- Robinson, P. (2012): Manual de Control Parlamentario. Oficialía Mayor: Lima.
- Rockman, B.A. (1984): Legislative-Executive Relations and Legislative Oversight. En *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 9, No. 3, agosto, pp. 387-440.
- Romero Cerna, José Salvador (2015): Principales propuestas del próximo gobierno: ni mercantilista, ni populista. En *Quipukamayoc*, Revista de la Facultad de Ciencias Contables, Vol. 23 No. 44, pp. 139-144.
- Roncagliolo, R. (2011): Gobiernos no han cumplido políticas del Acuerdo Nacional. Artículo periodístico en La República, 12 de mayo de 2011. Accesible en: <http://larepublica.pe/12-05-2011/gobiernos-no-han-cumplido-politicas-del-acuerdo-nacional-0> Último acceso comprobado: 01/05/2015.
- Rottenbacher de Rojas, J.M. (2012): Vigencia del continuo ideológico izquierda/derecha durante las elecciones presidenciales de 2011 en Lima – Perú. En *Revista de Psicología*, Vol. 30, No.2.
- Rousseau, J.J. (2000): El contrato social o principios de derecho político. Ciudad de México: Editorial Porrúa.
- Rubio Correa, M. (1999a): Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo III. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Rubio Correa, M. (1999b): Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo IV. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Rubio Correa, M. (2015a): El sistema jurídico. Introducción al derecho. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Rubio Correa, M. (2015b): Para conocer la constitución de 1993. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ruiz Rodríguez, L. (2006): La organización de los partidos latinoamericanos: niveles de vida partidista. Políticos y política en América Latina. Manuel Alcántara Sáez. Madrid: Siglo XXI y Fundación Carolina.
- Ruiz Rodríguez, L. y Otero Felipe, P. (2013): Indicadores de partidos y sistemas de partidos. Cuadernos Metodológicos, Número 51. Madrid: CIS
- Ruiz, G.; García, S.; Mercado, L. y Vela, E. (2013): La fortaleza del sistema de partidos en los 80 y el auge de la antipolítica en los 90 en el Perú: un análisis estadístico descriptivo del nivel subnacional. En *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 4, segundo semestre, n.º 7, pp. 133-159.
- Salcedo, J.V. (2012): Conflicto minero de Espinar provoca terremoto en bancada nacionalista. La República, Artículo periodístico. 31 de mayo de 2012. accesible aquí: <http://larepublica.pe/31-05-2012/conflicto-minero-de-espinar-provoca-terremoto-en-bancada-nacionalista> Último acceso comprobado: 16/04/2016.
- Salazar Ugarte, P. (2006): La democracia constitucional. Una radiografía teórica. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Samuels, D. (2002): Presidentialized parties. The Separation of Powers and party Organization and Behavior. En *Comparative Political Studies*, Vol. 35 No. 4, mayo, 461-483. Sage Publications.
- Samuels, D. y Shugart, M. (2003): Presidentialism, elections and representation. En *Journal of theoretical politics*, Vol. 15, No. 1, pp. 33-60.
- Sandoval, I.E. (2007): Prólogo a la edición en español. Bruce Ackerman, La nueva división de poderes. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

- Santos, M.L; Pérez-Liñán, A. y García Montero, M. (2014): El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina. En *Revista de Ciencia Política*, Vol. 34, No. 3, pp. 511-536.
- Sarmiento Méndez, X.A. (2012): Las relaciones entre poder legislativo y poder ejecutivo en Estados Unidos. Ponencia presentada en las Jornadas AELPA de 2012; Oviedo, 14 de septiembre.
- Sartori, G. (1996): Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica de Chile.
- Sartori, G. (2005): Partidos y Sistemas de Partidos. Madrid: Alianza Editorial.
- Sassen, S. (2009): Beyond party politics: the new president and the growth of executive power. En *Dissent*, Volumen 56, No. 1, invierno. Universidad de Pensilvania.
- Schattschneider, E. (1975): The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America. Boston: Wadsworth.
- Seifert Bonifaz, M. (2014): Colapso de los partidos nacionales y auge de los partidos regionales. Pontificia Universidad Católica del Perú: Lima.
- Schick, A. (1976): Congress and the Details of Administration. En *Public Administration Review*, No. 36, pp. 516-528.
- Shugart, M. y Carey, J. (1992): Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics. Nueva York: Cambridge University Press.
- Shugart, M. y Haggard, S. (2001): Institutions and Public Policy in Presidential Systems. Haggard, S. y McCubbins, M. (eds.): Presidents, Parliaments, and Policy. Nueva York:, Cambridge University Press.
- Siabelis, P. (2002): Exaggerated presidentialism and moderate presidents: Executive-Legislative relations in Chile. Scott Morgenstern y Benito Nacif (editores), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Solozábal Echavarría, J.J. (1981): Sobre el principio de la separación de poderes. En *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), No. 24, noviembre-diciembre de 1981.
- Sosa Villagarcía, P. (2015): Los límites del pragmatismo: algunas ideas (desordenadas) sobre el gobierno nacionalista. En *Revista Argumentos*, Año 9, No. 2, mayo de 2015.
- Strom, K. (1990): *Minority government and majority rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sulmont, D. (2015): Voto ideológico y sistema de partidos en América Latina: El Peso de la Dimensión Izquierda-Derecha en el Comportamiento Electoral en Brasil, Chile, México y Perú. En *Cuadernos de Investigación PUCP*, No. 12.
- Taagepera, R. y Shugart, M. S. (1989): *Seats and Votes. The effects and determinants of electoral systems*: New Haven, Yale University Press.
- Tanaka, M. (1998): Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Tanaka, M. (2002a): De la crisis al colapso de los sistemas de partidos y los retos de su reconstrucción: los casos de Perú y Venezuela. En *Ponencia presentada en la conferencia "The Crisis of Democratic Representation in the Andes"*. Helen Kellogg Institute for International Studies: University of Notre Dame.
- Tanaka, M. (2002b): De la crisis al colapso de los sistemas de partidos y los retos de su reconstrucción: los casos de Perú y Venezuela. Versión preliminar. Instituto de Estudios Peruanos: Lima.
- Tanaka, M. (2004): Situación y perspectivas de los partidos políticos en la Región Andina: el caso peruano. Miriam Kornblith *et. al*, *Partidos políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio*. IDEA: Lima.
- Tanaka, M. (2005a): *Democracia sin partidos: Perú, 2000-2005*. Colección Mínima, Instituto de Estudios Peruanos: Lima.

- Tanaka, M. (2005b): Los sistemas de partidos en los países andinos: autoritarismos competitivos y reformismo constitucional. Kristen Sample y Daniel Zovatto (eds.), *Democracia en la región andina, los telones de fondo*. IDEA: Lima.
- Tanaka, M. (2006): El sistema de partidos ‘realmente existente’ en el Perú, los desafíos de la construcción de una representación política nacional, y cómo enrumbar la reforma política. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Tanaka, M. (2007): El sistema de partidos “realmente existente” en el Perú, los desafíos de la construcción de una representación política nacional, y cómo enrumbar la reforma política. Informe final, Abril de 2007. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Tanaka, M. y Vera, S. (2007): Perú: entre los sobresaltos electorales y la agenda pendiente de la exclusión. En *Revista de Ciencia Política*, Vol. especial, pp. 235- 247, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- Tanaka, M. (2015): Agencia y estructura, y el colapso de los sistemas de partidos en los países andinos. Mariano Torcal (Coord.), *Sistemas de partidos en América Latina. Causas y consecuencias de su equilibrio inestable*. Barcelona: Anthropos Editorial.
- Tanaka, M. y Barrenechea, R. (2014): Evaluando la oferta de los partidos: ¿cuál es el perfil de los candidatos al próximo parlamento?. En *Revista Argumentos*, Año 5, No. 1, marzo de 2011.
- Tanaka, M.; Barrenechea, R. y Vera, S. (2014): Cambios y continuidades en las elecciones presidenciales de 2011. En *Revista Argumentos*, Año 5, No. 2, mayo de 2011.
- Tanaka, M. y Garay, C. (2009): Las protestas en el Perú entre 1995 y el 2006. Romeo Grompone y Martín Tanaka (eds), *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social: las protestas sociales en el Perú actual*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Tanaka, M. y Vera, R. (2010): La dinámica ‘neodualista’ de una democracia sin sistema de partidos: La situación de la democracia en el Perú. En *Revista de Ciencia Política*, Vol. 30. No. 1. pp.87-114.

- Tavits, M. (2008): On the linkage between electoral volatility and party system instability in Central and Eastern Europe. En *European Journal of Political Research*, Vol. 47, Issue 5.
- Tocqueville, A. (1969): La democracia en América. Madrid: Ediciones Guadarrama.
- Torcal, M. (2015): Institucionalización del sistema de partidos. Concepto, medición, procesos y consecuencias. Mariano Torcal (Coord.), *Sistemas de partidos en América Latina. Causas y consecuencias de su equilibrio inestable*. Barcelona: Anthropos Editorial.
- Tuesta, F. (2005a): Representación Política: las reglas también cuentan. *Sistemas electorales y partidos políticos*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú y Friedrich Ebert Stiftung.
- Tuesta, F. (2005b): Sistemas electorales en la región andina. Kristen Sample y Daniel Zovatto (eds.), *Democracia en la región andina, los telones de fondo*. IDEA: Lima.
- Tuesta, F. (2008): Elecciones presidenciales Perú 2006. Manuel Alcántara y Fátima García Díez (coords), *Elecciones y política en América Latina*. México: Instituto Electoral del Estado de México.
- Tuesta, F. (2010): El sistema de partidos en la región andina. *Construcción y desarrollo (1978-1995)*. Lima: Asamblea Nacional de Rectores
- Tuesta, F. (2013): Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú. En *Revista Derecho Electoral*, No. 15, enero-junio de 2013.
- Unicef (2006): El gasto social en el Perú 2000-2005. Lima: Unicef e Instituto Apoyo. Recurso electrónico, accesible en: https://www.unicef.org/peru/spanish/gasto_social_2000_2005.pdf último acceso comprobado: 22/05/2014.
- Valenzuela, A. (1987): Party politics and the failure of presidentialism in Chile. Conferencia APSA de Chicago, 1987.
- Vargas León, C.E. (2005): El retorno de los partidos a la democracia: las elecciones peruanas de 2001. En *JCAS Occasional Paper*, No. 24, pp. 2-30.

- Villarán, F. (2007): Balance del primer año del gobierno aprista. Reforma del Estado. Lima: Seguimiento Análisis y Evaluación para el Desarrollo (SASE) y Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).
- Weber, M. (1977): Economía y sociedad. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Wheare, K.C (1981): Legislaturas. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- White, L.D. (1945): Congressional Control of the Public Service. En *American Political Science Review*, No. 39, pps.1-11.
- Wieland Conroy, H. (2008): El referéndum. Concepto general y regulación legal en el Perú. En *Revista de Derecho de la PUCP*, No. 61.
- Zavaleta, M. (2016): ¿Partidos a la medida? La oferta política en el Perú post-Fujimori. En *Revista Argumentos*, Año 10, No. 1, febrero, pp. 3-9.

11.1 Fuentes Legales

Constitución Española de 1834

Constitución Española de 1931

Constitución Española de 1978

Constitución Política del Perú de 1823

Constitución Política del Perú de 1979

Constitución Política del Perú de 1993

Ley Orgánica de Elecciones (nº 26859)

Ley Orgánica del JNE (nº 26486)

Ley Orgánica de la ONPE (nº 26487)

Ley Orgánica de Organizaciones Políticas (nº 28094)

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (nº 29158)

Ley Orgánica del RENIEC (n.º 26497)

Reglamento del Congreso de la República

Reglamento del Congreso de la República Concordado

12 Anexo

Tabla 2.2: Comparación de modelos teóricos

	Hobbes	Locke	Montesquieu	Rousseau	Madison y Hamilton
Separación de poderes	No; pero hay 3 funciones	Sí	Sí	Sí, pero limitada	Sí
División de poderes	No	Sí	Sí	Sí, pero limitada	Sí
Número de poderes	3	3	3	2	3
Poderes contemplados	Ejecutivo, Judicial, Legislativo	Ejecutivo, Legislativo, Federativo	Ejecutivo, Legislativo y Judicial	Ejecutivo y Legislativo	Ejecutivo, Legislativo y Judicial
Poder preponderante	Ejecutivo	Legislativo	Equilibrio entre ejecutivo y legislativo	Legislativo	Ejecutivo; legislativo fuerte pero dividido
Ppal. Característica del modelo	Soberano casi absoluto	Limitar al soberano	Separación y división de poderes; frenos y contrapesos	Soberanía reside en pueblo, el cual no tiene límites	Frenos y contrapesos entre poderes;
Objetivo del modelo	Preservar vida y seguridad	Protección propiedad y libertad	Protección paz y libertad ante el Estado	La mayoría gobierne sin límites	Evitar tiranía

Fuente: elaboración propia con base a la teoría de los autores.

Tabla 2.6: Principales diferencias entre formas de gobierno (tipos ideales).

	Presidencialismo	Parlamentarismo	Semipresidencialismo	Presidencialismo Peruano
Elección directa Jefe de gobierno	Sí	No	Sí	Sí
Existencia de Primer Ministro	No	Sí	Sí	Sí
Presidente puede disolver Congreso	No	Sí	Sí	Sí
Moción puede remover a Presidente	No	Sí	No	No
Cohabitación	Sí	No	Sí	Sí

Fuente: elaboración propia.

Tabla 5.1: Comparación de principales características de los modelos estadounidense y peruano

	Presidencialismo (modelo estadounidense)	Presidencialismo Peruano
Elección directa e independiente de legisladores	Sí	Sí
Elección directa e independiente de presidente	Sí	Sí
Mandato fijo presidente	Sí	Sí
Mandato fijo legisladores	Sí	No
Presidente puede ser removido por moción censura	No	No
Congreso puede ser disuelto por presidente	No	Sí
Existencia de primer ministro	No	Sí
Presidente tiene iniciativa legislativa	No	Sí
Legislativo es bicameral	Sí	No
Reelección presidencial	Sí, máximo 2 mandatos	Sí, pero no inmediata
Existencia Vicepresidente	Sí, uno	Sí, dos
Presidente del congreso	Vicepresidente de la República	Diputado, elegido por la cámara

Fuente: elaboración propia.

Tabla 5.2.1.1a: Resumen de poderes legislativos en base a Payne (2006).

	Decreto	Presupuesto	Veto	Veto parcial	Iniciativa	Referéndum	Total
Perú	0'67	0'73	0'15	0'15	0'33	1	0'49
Argentina	0'33	0'45	0'85	0'85	0	0'5	0'47
Brasil	1	0'91	0'15	0'15	0'67	0	0'6
Chile	0'33	0'73	0'85	0'85	0'67	1	0'68
Colombia	0'67	0'64	0'31	0'31	0'67	1	0'57
México	0'17	0'36	0'92	0	0	0	0'26
Uruguay	0'17	0'64	0'54	0'54	0'33	0	0'39
Latam	0'27	0'59	0'6	0'273	0'2	0'41	0'38

Elaboración propia con base a Payne (2006).

Tabla 5.2.1.1b: Valores del Índice de Potencia Institucional Legislativa (IPIL) de García Montero (2009).

	Etapas de iniciativa	Constitutiva	Bicameral	Etapas de eficacia	Procedimiento extraordinario	Total (0-1)
Perú	0'36	0'33	0	0'23	1	0'48
Argentina	0'21	0'13	0	0'67	0'63	0'33
Brasil	1	0'39	0'2	0'23	0'8	0'41
Chile	0'88	0'58	0'8	0'67	0'63	0'71
Colombia	0'62	0'23	0'4	0'38	1	0'52
México	0'19	0'42	0'4	0'44	0'17	0'32
Uruguay	0'61	0'58	0'2	0'52	0'47	0'48
Latam	0'39	0'41	0'2	0'4	0'55	0'39

Fuente: elaboración propia con base a García Montero (2009: 185-186)

Tabla 5.2.1.2: Poderes no legislativos en el Perú y otros países latinoamericanos

	Censura	Disolución congreso	Total no legislativos
Perú	0	0'25	0'13
Argentina	0'75	0	0'38
Brasil	1	0	0'5
Colombia	0	0	0
México	1	0	0'5
Uruguay	0'5	0'25	0'38
Latam	0'78	0'04	0'41

Fuente: elaboración propia con base a Payne (2006).

Tabla 5.3.3a: Resumen de valores desagregados del índice ICPCP

	Comparecencia	Com. Investigación	Discurso Presid.	Confianza	Informes	Preguntas	Interpelaciones	Censura	Juicio
Perú	1'25	1'4	1	1	1'25	0	1	3	1
Argentina	1	1	1	0	1	0	1	3	1'8
Brasil	1'15	1'5	1	0	1'25	0	0	0	1'8
Chile	1	1'25	1	0	1'25	1	0	0	1'8
Colombia	1'25	0	1	0	1'25	0	1	3	1'8
México	1	1	1'25	0	1	0	0	0	1'8
Uruguay	1	1	1	1	1	0	1	2	1'8
Latam	1'06	0'99	1'13	0'1	1	0'22	0'77	1'75	1'48

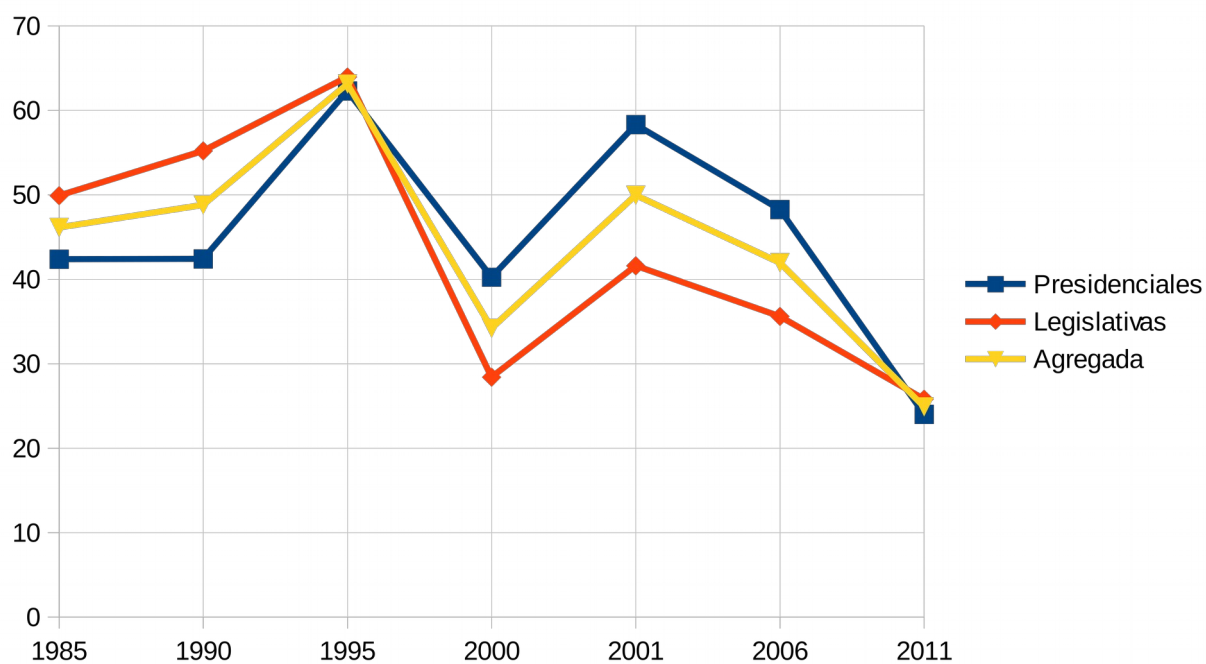
Fuente: elaboración propia con base a Alcántara et al. (2005a: 181).

Tabla 5.3.3b: Puntuaciones agregadas del índice ICPCP

México	6'05
República Dominicana	6'2
Chile	6'3
Brasil	6'8
Guatemala	7'8
Panamá	7'8
Honduras	8
Nicaragua	8
El Salvador	8'55
Paraguay	8'85
Ecuador (bajo la constitución de 1998)	9'05
Argentina	9'8
Uruguay	9'8
Costa Rica	10'05
Colombia	10'3
Venezuela	10'4
Bolivia (bajo la constitución de 1967)	10'7
Perú	10'9
Latam	8'63

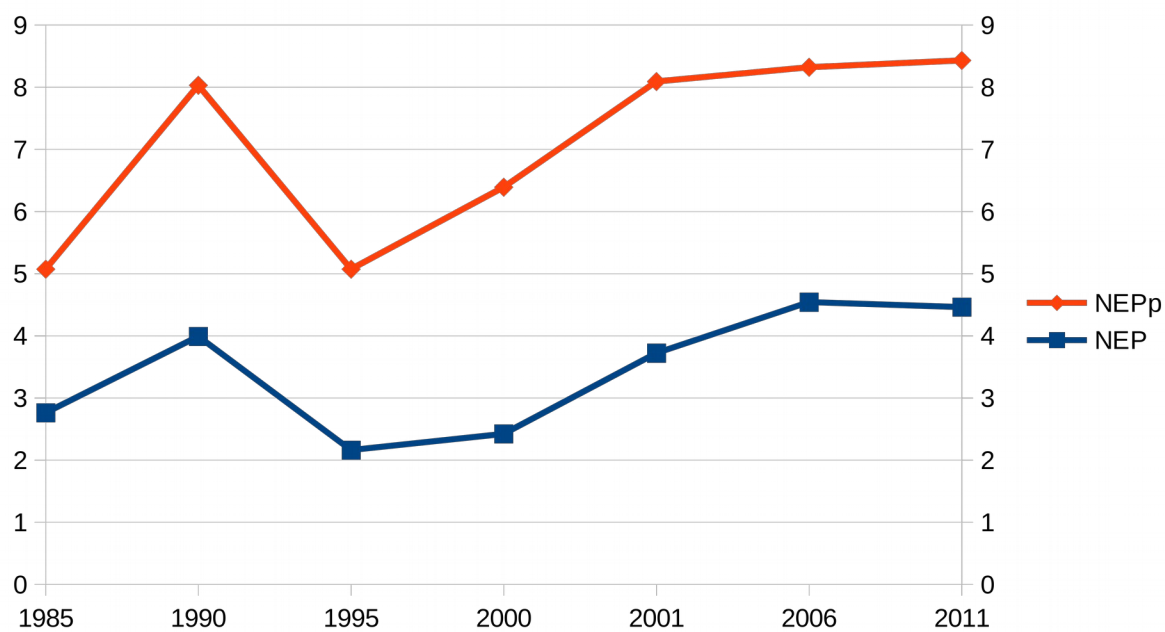
Fuente: elaboración propia con base a Alcántara *et al.* (2005a: 167).

Gráfico 5.4.2a: Evolución porcentual de la volatilidad en el Perú (1985-2011).



Elaboración propia con base a Meléndez (2012).

Gráfico 5.4.2b: Evolución del NEP y NEPp en el Perú (1985-2011)



Elaboración propia con base a Batlle (s/f).

Tabla 6.1a: Resultados primera y segunda vuelta elecciones generales de 2001.

Candidato	Porcentaje	Votos Válidos	Segunda vuelta: % votos	Segunda vuelta: votos válidos
Alejandro Toledo	36,51%	3.871.167	52,71%	5.548.556
Alan García	25,77%	2.732.857	47,29%	5.548.556
Lourdes Flores Nano	24,30%	2.576.653		
Fernando Olivera	9,84%	1.044.207		
Carlos Boloña	1,69%	179.243		
Ciro Gálvez Herrera	0,80%	85.436		
Marco Antonio Arrunátegui	0,74%	79.077		
Ricardo Noriega	0,31%	33.080		

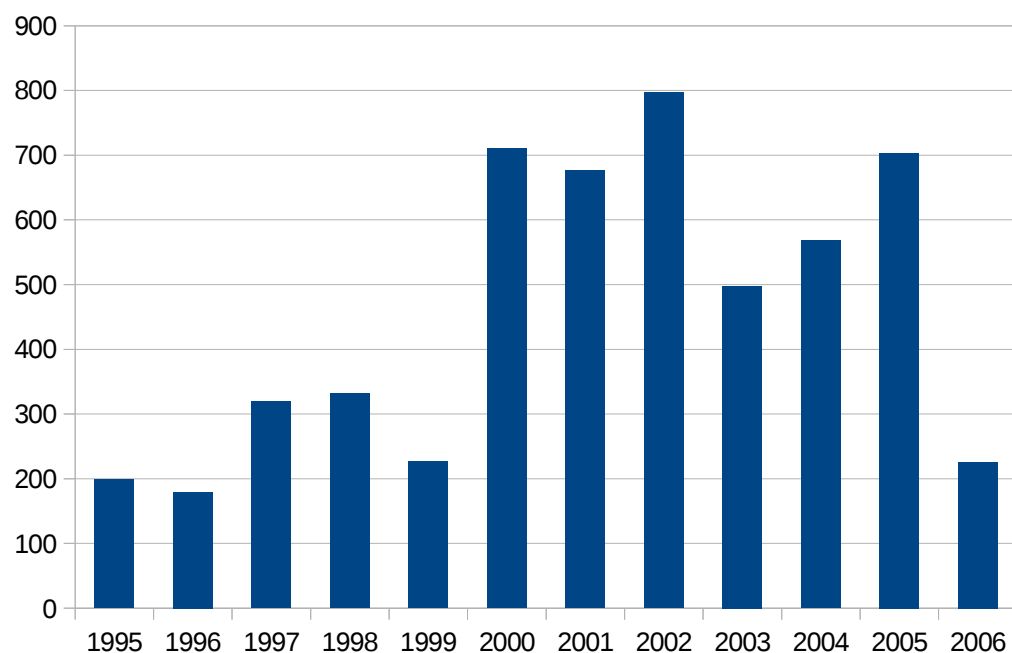
Elaboración propia con base al Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

Tabla 6.1.b: Resultados por escaños, elecciones legislativas de 2001

Organización Partidaria	Número de escaños (sobre 120)	Diferencia con legislatura previa
Perú Posible	45	+16
Partido Aprista Peruano	28	+22
Unidad Nacional	17	Nuevo
Frente Independiente Moralizador	11	+2
Unión Por el Perú	6	+3
Somos Perú - Causa Democrát.	4	Nuevo
Acción Popular	3	-1
Cambio 90	3	Nuevo*
Otros partidos**	3	- 61

Elaboración propia con base al Jurado Nacional de Elecciones (JNE). *Cambio 90 en los comicios de 2000 se presentó dentro de la candidatura de Fujimori, Perú 2000, que alcanzó 52 escaños. ** Solución Popular, Todos por la Victoria y Renacimiento Andino lograron un escaño cada uno de ellos.

Gráfico 6.2.1a: Protestas por año en el Perú:



Fuente: Tanaka y Garay (2009: 60)

Tabla 6.2.1a: Porcentaje de voto y cargos obtenidos en las elecciones subnacionales de 2002.

Partido	Regiones		Provincias		Distritos	
	% de voto	Presidentes	% de voto	Alcaldes	% de voto	Alcaldes
Listas independientes	22	7	29	88	30	692
Otros partidos	28	4	18	30	20	295
APRA	22	12	12	33	13	187
PP	13	1	8	11	7	185
Unidad Nacional	9	0	18	13	15	134
Somos Perú	6	1	15	19	15	141
Total	100	25	100	194	100	1634

Fuente: Elaboración propia con base a la ONPE.

Gráfico 6.1.2b: Evolución de popularidad de Toledo durante su presidencia.

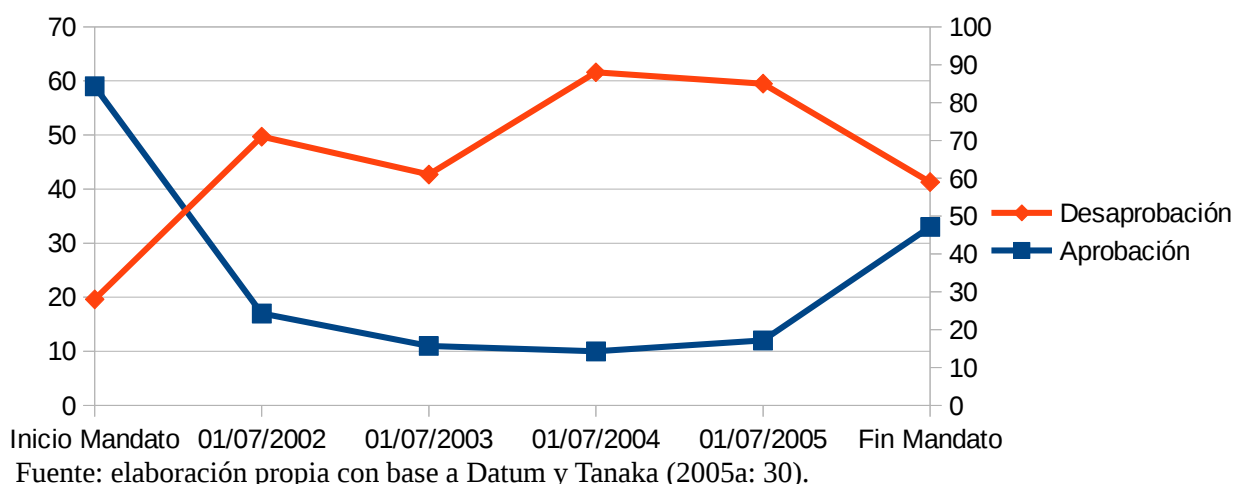


Tabla 6.2.1b: Presidentes del Consejo de Ministros durante el gobierno de Alejandro Toledo

Nombre	Duración en el cargo	Afiliación partidaria*	Forma de salida
Roberto Dañino Zapata	11 meses y medio	No.	Cesado
Luis Solari de la Fuente	11 meses y 1 semana	Sí, PP.	Cesado
Beatriz Merino Lucero	5 meses y medio	No.	Dimisión
Carlos Ferrero Costa	1 año y 4 meses	Sí, PP.	Dimisión
Pedro Pablo Kuczynski	11 meses y dos semana	No.	fin mandato de Toledo

Fuente: elaboración propia con base a la Presidencia del Consejo de Ministros. * Al momento de asumir el cargo.

Tabla 6.3.1a: Evolución de los Grupos Parlamentarios entre 2001 y 2006

Grupo Parlamentario	Elecciones julio 2001	Escaños 2001	Escaños junio 2006
Perú Posible	45	47*	32
APRA	28	28	28
Unidad Nacional	17	12	11
Unión Parlamentaria Descentralista	13	14	14
Frente Independiente Moralizador	11	7	6
Perú Ahora- Independientes	-	6	6
Alianza Nacional	-	-	8
Concertación Parlamentaria	-	-	7
Independientes	4	7	8

Fuente: elaboración propia con base a los datos del Congreso de la República. * A los obtenidos en las elecciones generales se le añadieron Eduardo Salhuana Cavides, elegido por el partido Renacimiento Andino y Mario Molina Almanza, de Todos por la Victoria.

Tabla 6.3.1b. Mesa Directiva del Congreso durante el período parlamentario 2001-2006

Período	Presidente	Vicepresidentes
Primer año legislativo 26/07/2001-26/07/2002	Carlos Ferrero Costa (PP)	1º Henry Pease García (PP) 2º Jorge Del Castillo Gálvez (APRA) 3º Xavier Barrón Cebreros (Unidad Nacional) 4º Javier Diez Canseco Cisneros (PDC) 5º Luis Iberico Núñez (PPC)
Segundo año legislativo 26/07/2002-26/07/2003	Carlos Ferrero Costa (PP)	1º Jesús Amado Alvarado Hidalgo (PP) 2º Mercedes Cabanillas Bustamante (APRA) 3º Hildebrand Samaniego (Unidad Nacional) 4º Natale Juan Amprimo Plá (SP) 5º Gustavo Adolfo Pacheco Villar (FIM)
Tercer año legislativo 26/07/2003-26/07/2004	Henry Pease García (PP)	1º Marciano Segundo Rengifo Ruiz (PP) 2º Pedro Antonio Morales Mansilla (AP) 3º Carlos Armando Infantas Fernández (FIM) 4º Edgar Villanueva Núñez (PP) 5º Pedro Carlos Ramos Loayza (UPP)
Cuarto año legislativo 26/07/2004-26/07/2005	Ántero Flores-Aráoz Eparza (PPC)	1º Natale Juan Amprimo Plá (SP) 2º Judith De La Mata Fernández (APRA) 3º Jorge Luis Mera Ramírez (SP) 4º Michael Martínez Gonzales (UPP) 5º Jorge Samuel Chávez Sibina (PP)
Quinto año legislativo 26/07/2005-26/07/2006	Fernando Marcial Ayaipoma Alvarado (PP)	1º Fausto Humberto Alvarado Dodero (FIM) 2º Gilberto Lorenzo Díaz Peralta (PP) 3º Eduardo Carhuaricra Meza (SP) 4º Alejandro Oré Mora (PP) 5º Ronnie Edgard Jurado Adriazola (PP)

Fuente: elaboración propia con base a los datos del Congreso de la República.

Tabla 6.3.1.c: Miembros del Consejo Directivo durante el período parlamentario 2001-2006

Período	Mesa Directiva	Directivos Portavoces
Primer año legislativo 26/07/2001-26/07/2002	Presidente: PP Vicepresidencias: PP/APRA/UN/PDC /PPC	PP: 8; APRA: 5; UPD: 1; Alianza Nacional: 2; UN: 1; FIM: 1; Independiente: 1
Segundo año legislativo 26/07/2002-26/07/2003	Presidente: PP Vicepresidencias: PP/APRA/UN/Somos Perú/FIM	PP: 7; APRA: 5; UPD: 3; Alianza Nacional: 2; UN: 2; FIM: 1; Independiente: 1
Tercer año legislativo 26/07/2003-26/07/2004	Presidente: PP Vicepresidencias: PP/AP/FIM/PP/UPP	PP: 5; APRA: 5; UPD: 4; Alianza Nacional: 2; UN: 1; FIM: 1; Independiente: 2
Cuarto año legislativo 26/07/2004-26/07/2005	Presidente: PPC Vicepresidencias: Somos Perú/APRA/ Somos Perú/UPP /PP	APRA: 6; PP: 5; UN: 2; UPD: 2; FIM: 2; AN: 2; PA:1; CP:1; Independientes :1
Quinto año legislativo 26/07/2005-26/07/2006	Presidente: PP Vicepresidencias: FIM/PP/Somos Perú/PP/PP	APRA: 6; PP: 5; UPD: 2; AN: 2; UN: 2; FIM: 2; Independiente: 2

Fuente: elaboración propia con base a los datos del Congreso de la República.

Tabla 6.4.a: Decretos y leyes por mandato presidencial, 1980-2006

Presidente	Decretos legislativos (a)	Decretos de urgencia (a)	Leyes publicadas (b)	Total
Belaunde (1980-1985)	348	667	724	1739
Alan García (1985-1990)	263	1033	665	1961
Fujimori (1990-2000)	449	1813	1067	3329
Paniagua (2000-2001)	10	122	117	249
Toledo (2001-2006)	42	205	1271	1517

Fuente: Tanaka y Vera (a) y Levitt (2002: 172) (b).

Tabla 6.4.b: Delegación de Facultades al Ejecutivo durante el mandato de Alejandro Toledo

Fecha	Ley Autoritativa	Materia Delegada	Plazo (días)	D.L emitidos
9/01/2003	Ley 27913	Terrorismo	30 (hábiles)	7
27/9/2003	Ley 28079	Tributaria	90 (hábiles)	28
4/7/2004	Ley 28269	Proceso Penal	30 (hábiles)	3
6/12/2005	Ley 28636	Nuevo Código Penal	35 (hábiles)	1

Fuente: Reflexión Democrática (2012)

Tabla 6.4.c: Integrantes por años legislativo de la Comisión de Constitución y Reglamento

Período	Integrantes
Primer año legislativo 26/07/2001-26/07/2002	Presidente: PP Vicepresidente: APRA Secretario: FIM Miembros: PP (6); APRA (3); UN (2); UPD (2); FIM (1);
Segundo año legislativo 26/07/2002-26/07/2003	Presidente: PP Vicepresidente: APRA Secretario: UN Miembros: PP (6); APRA (3); FIM (2); UPD (2); UN (1)
Tercer año legislativo 26/07/2003-26/07/2004	Presidente: UN Vicepresidente: APRA Secretario: PP Miembros: PP (5); APRA (3); FIM (2); UPD (2); UN (1); PDC (1); IND (2)
Cuarto año legislativo 26/07/2004-26/07/2005	Presidente: AN Vicepresidente: SP Secretario: PP Miembros: PP (5); APRA (3); FIM (2); UPD (2); UN (1); PDC (1); IND (2)
Quinto año legislativo 26/07/2005-26/07/2006	Presidente: UN Vicepresidente: PP Secretario: UPD Miembros: PP (4); APRA (4); FIM (1); UPD (2); UN (2); IND (1); CP (1); PA (1)

Fuente: Congreso de la República del Perú.

Tabla 6.5: Voto de confianza a Presidentes del Consejo de Ministros, 2001-2006

Candidato	Votos a favor	Votos en contra	Abstenciones	Presentes
Dañino	106	0	1	107
Solari	57	1	20	78
Merino	61	1	17	79
Ferrero	49	6	44	99
Kuczynski	60	6	29	95

Fuente: Campos (2014: 32)

Tabla 7.1.a: Resultados primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2006.

Candidato	Porcentaje	Votos Válidos
Ollanta Humala	30,61%	3 758 258
Alan García	24,32%	2 985 858
Lourdes Flores	23,81%	2 923 280
Martha Chávez	7,43%	912 420
Valentín Paniagua	5,75%	706 156
Humberto Lay	4,37%	537 564
Susana Villarán	0,62%	76 106
Jaime Salinas	0,53%	65 636

Elaboración propia con base al Jurado Nacional de Elecciones

Tabla 7.1.b: Resultados segunda vuelta elecciones presidenciales de 2006.

Candidato	Porcentaje	Votos Válidos
Alan García	52,62%	6 965 017
Ollanta Humala	47,37%	6 270 080

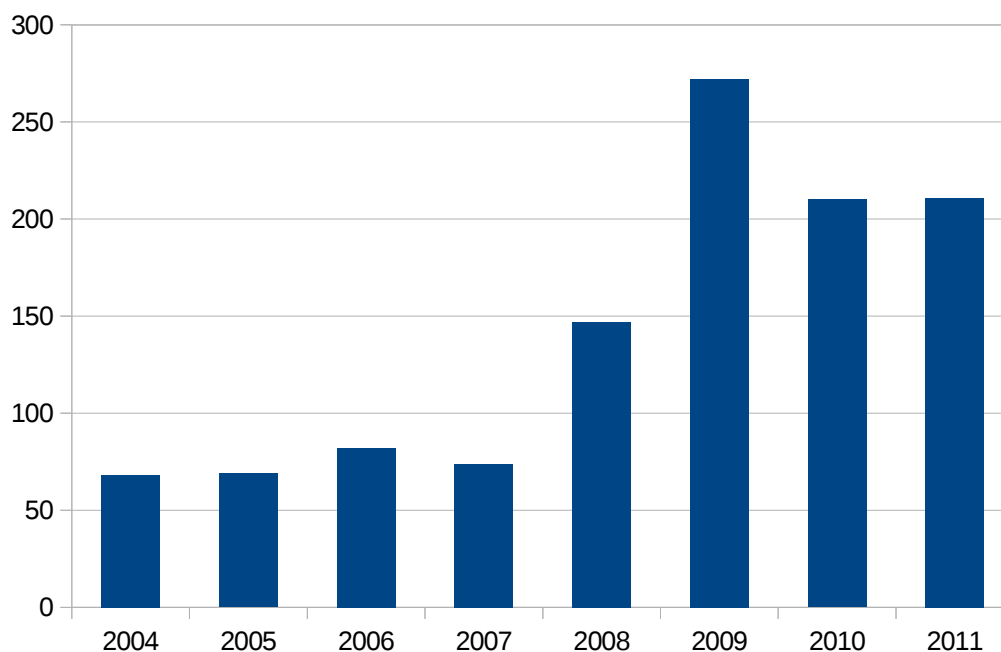
Elaboración propia con base al Jurado Nacional de Elecciones.

Tabla 7.1.c : Resultados por escaños, elecciones legislativas de 2006

Organización Partidaria	Porcentaje de votos	Número de escaños (y su peso relativo)	Diferencia con legislatura previa
Unión por el Perú	21,15%	45 (37,5%)	+39
Partido Aprista Peruano	20,59%	36 (30%)	+8
Unidad Nacional	15,33%	17 (14,1%)	0
Alianza por el Futuro	13,09%	13 (10,8%)	+11*
Frente de Centro	7,07%	5 (4,1%)	+2
Perú Posible	4,11%	2 (1,6%)	-43
Restauración Nacional	4,02%	2 (1,6%)	+2

Elaboración propia con base al JNE. *Esta coalición estaba integrada por, entre otros, Cambio 90.

Gráfico 7.2.1.a: Conflictos activos y latentes reconocidos por la Defensoría del Pueblo.



Fuente: elaboración propia con base a la Defensoría del Pueblo.

Tabla 7.2.1.a: Presidencias obtenidas en las elecciones subnacionales de 2006.

Partido	Regiones (25)	Provincias (195)	Distritos (1615)
PNP	1	10	70
APRA	2	1	231
UPP	1	14	122
Otros Nacionales	1	41	331
No Nacionales	20	113	775

Fuente: elaboración propia con base a JNE

Tabla 7.2.1.b: Candidaturas regionales de partidos nacionales en elecciones 2006 y 2010

Partido	Candidaturas Regiones 2006	Candidaturas Regiones 2010
APRA	25	22
PNP	25	3
UPP	16	7
AP	10	7
Restauración Nacional	10	6
UN	8	2
Alianza para el Progreso	5	3
PP	5	2
Somos Perú	3	3
Partido Humanista Peruano	2	1

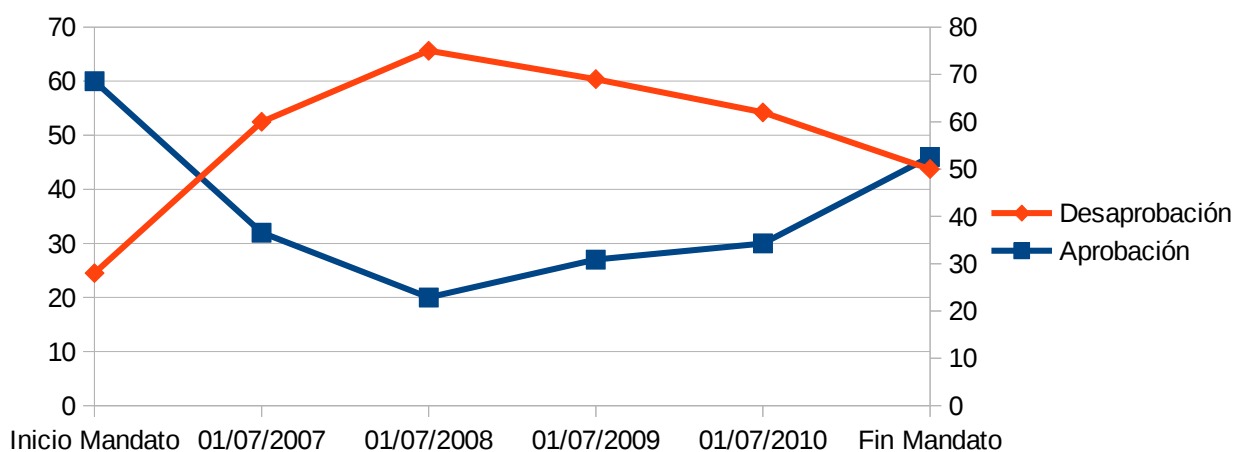
Fuente: Bonifaz Seifert (2014: 56),

Tabla 7.2.1.c: Presidencias obtenidas en las elecciones subnacionales de 2010.

Partido	Regiones (25)	Provincias (195)	Distritos (1615)
PNP	1	0	22
APRA	1	9	126
Somos Perú	1	8	65
Alianza para el Progreso	1	14	76
Otros Nacionales	1*	31	295
No Nacionales	20	133	1031

Fuente: elaboración propia con base al JNE. *AP 1 presidencia.

Gráfico 7.2.1.b: Aprobación y Desaprobación de Alan García, 2006-2011.



Fuente: elaboración propia con base a CPI

Tabla 7.2.1.d: Presidentes del Consejo de Ministros durante el segundo gobierno de Alan García

Nombre	Duración en el cargo	Afiliación partidaria*	Forma de salida
Jorge del Castillo Gálvez	2 años y 3 meses	Sí, APRA	Cese por corrupción
Yehude Simon Munaro	10 meses	Sí, Partido Humanista	Cese por baguazo
Javier Velásquez Quesquén	14 meses	Sí, APRA	Dimisión
José Antonio Chang	6 meses	Sí, APRA	Motivos personales
Rosario Figueroa	4 meses	APRA, pero no activa	Fin Mandato

Fuente: elaboración propia con base a la Presidencia del Consejo de Ministros. * Al momento de asumir el cargo.

Tabla 7. 3.1.a: Evolución de los grupos parlamentarios durante segundo mandato de Alan García

Congresistas por grupo parlamentario y por periodo anual de sesiones						
Grupo Parlamentario	Elecciones	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Alianza Nacional	-	-	-	-	7	10
Alianza Parlamentaria	-	9	9	7	7	6
Bloque Popular	-	-	-	-	7	
Bloque Unión Nacional	-	-	-	6	-	
Compromiso Democrático	-	-	-	3	3	6
Fujimorista	13	13	13	13	13	13
Frente de Centro	5	-	-	-	-	
Nacionalista	-	-	22	23	23	25
Nacionalista - UPP	-	42	20	8	-	
APRA	36	36	36	36	36	36
PP	2	-	-	-	-	
Restauración Nacional	2	-	-	-	-	
UN	17	17	15	13	13	13
Unidad Popular Patriótica	-	-	-	8	-	
UPP - PNP	45	-	-	-	9	7
No agrupados	-	3	5	3	2	4
Total	120	120	120	120	120	120

Fuente: elaboración propia con base al Congreso de la República

Tabla 7.3.1b. Mesa Directiva del Congreso durante el período parlamentario 2006-2011

Período	Presidente	Vicepresidentes*
Primer año legislativo 26/07/2006-26/07/2007	Mercedes Cabanillas Bustamante (APRA)	1º José Alejandro Vega Antonio (UPP) 2º Fabiola María Morales Castillo (AN) 3º Luisa María Cuculiza Torre (Fujimorista)
Segundo año legislativo 26/07/2007-26/07/2008	Luis Gonzales Posada Eyzaguirre (APRA)	1º Aldo Vladimiro Estrada Choque (UPP) 2º Martha Moyano Delgado (Fujimorista) 3º Carlos Alberto Torres Caro (No Agrupado)
Tercer año legislativo 26/07/2008-26/07/2009	Javier Velásquez Quesquén (APRA)	1º Aguinaga Recuenco (Fujimorista) 2º Álvaro Gonzalo Gutiérrez Cueva (AN) 3º Fabiola María Morales Castillo (AN)
Cuarto año legislativo 26/07/2009-26/07/2010	Aguinaga Recuenco (interino; Fujimorismo) Luis Alva Castro (APRA)	1º Cecilia Chacón De Vettori (Fujimorista) 2º Wilson Michael Urtecho Medina (AN) 3º Antonio León Zapata (AN)
Quinto año legislativo 26/07/2010-26/07/2011	César Zumaeta Flores (APRA)	1º Aguinaga Recuenco (Fujimorista) 2º Alda Mirta Lazo Ríos De Hornung (AN) 3º Eduardo Espinoza Ramos (UPP)

Fuente: elaboración propia con base a los datos del Congreso de la República. *A partir del primer período legislativo los vicepresidentes se redujeron de cinco a tres.

Tabla 7.3.1.c: Miembros del Consejo Directivo durante el período parlamentario 2001-2006

Período	Mesa Directiva	Directivos Portavoces
Primer año legislativo 26/07/2006-26/07/2007	Presidente: (APRA) Vicepresidencias: UPP; AN; Fujimoristas	APRA: 6; UPP-PNP: 5; UN: 3; Fujimorismo: 2; Compromiso Democrático: 2; Alianza Parlamentaria: 2; PPC: 1.
Segundo año legislativo 26/07/2007-26/07/2008	Presidente: (APRA) Vicepresidencias: UPP; Fujimoristas; Independientes	APRA: 6; UPP-PNP: 5 ; UN: 3 ; Fujimorismo: 2; Alianza Parlamentaria: 2; PNP: 2; Compromiso Democrático: 1.
Tercer año legislativo 26/07/2008-26/07/2009	Presidente: (APRA) Vicepresidencias: Fujimoristas; AN; AN	APRA: 6; PNP: 3; UPP-PNP: 2; UN: 2; Fujimorismo: 2; AN: 2; Alianza Parlamentaria: 1; No Agrupado: 1.
Cuarto año legislativo 26/07/2009-26/07/2010	Presidente: (APRA) Vicepresidencias: Fujimoristas; AN; AN	APRA: 8; PNP: 4; UN: 3; Fujimorismo: 3; UPP- PNP: 1; Alianza Parlamentaria: 1; Compromiso Democrático: 1; No Agrupado: 1; AN: 1;
Quinto año legislativo 26/07/2010-26/07/2011	Presidente: (APRA) Vicepresidencias: Fujimoristas; AN; UPP.	APRA: 8; PNP: 4; UN: 3; Fujimorismo: 3; UPP: 2; AN: 2; Alianza Parlamentaria: 1; Compromiso Democrático: 1; No Agrupado: 1

Fuente: elaboración propia con base a los datos del Congreso de la República.

Tabla 7.4.a Proyectos de Ley presentados por el Ejecutivo y publicados en El Peruano por año

Año	Presentados	Publicados	% Éxito
2006	112	79	70,5%
2007	207	145	70%
2008	119	64	53,7%
2009	149	82	55%
2010	128	58	45,3%
2011	77	28	36,3%
Total	792	456	57,5%

Elaboración propia con datos de El Congreso de la República

Tabla 7.4.b Proyectos de Ley presentados y publicados por Grupo Parlamentario (2006-2011)

Grupo Parlamentario	Proyectos de Ley Presentados	Proyectos de Ley Publicados	% de Éxito	Escaños en el Congreso
Alianza Nacional	148	17	11,4%	7/120
Alianza Parlamentaria	292	55	18,8%	7-9/120
Bloque Popular – Compromiso Dem.	112	10	8,9%	7-10/120
GP. Fujimorista	207	50	24,1%	13/120
GP Especial	68	8	11,7%	2-5/120
Nacionalista Unión por el Perú	623	100	16%	8-42/120
Multipartidario	500	136	27,2%	No aplica
Partido Nacionalista Peruano	469	63	13,4%	22-23/120
APRA	865	103	11,9%	36/120
Unidad Nacional	268	72	26,8%	13-17/120

Elaboración Propia con datos del Congreso de la República

Tabla 7.4.c Proyectos de Ley presentados por actores ajenos al Ejecutivo y Legislativo y su tasa de éxito

Proponente	PdL presentados y publicados	% de Éxito
BCRP	1/1	100%
Colegios Profesionales	41/8	19,5%
Consejo Nacional Magistratura	6/0	0%
Contraloría General de la República	21/4	19%
Corte Suprema de la Justicia	1/0	0%
Defensoría del Pueblo	3/0	0%
Gobiernos Locales	143/31	21,6%
Gobiernos Regionales	54/11	20,4%
Iniciativas Ciudadanas	11/1	9%
Jurado Nacional de Elecciones:	34/9	26,4%
Ministerio Público	9/6	66,6%
Oficina Nacional de Procesos Electorales	9/0	0%
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	7/0	0%
Superintendencia de Banca y Seguros	7/0	0%
Poder Judicial	30/7	23,3%
Total	374/78	20,6%

Elaboración propia con datos del Congreso de la República

Tabla 7.4.d: Procedencia de las leyes aprobadas durante el segundo mandato de García

Año	Ejecutivo	Legislativo	Total
2006-2007	67	76	143
2007-2008	64	69	133
2008-2009	52	61	113
2009-2010	57	73	130
2010-2011	48	114	162
Total	288	393	681
Porcentajes	42,3%	57,7%	100%

Fuente: Patriau (2012: 6)

Tabla 7.4.e: Decretos y leyes por mandato presidencial, 1980-2011

Presidente	Decretos legislativos (a)	Decretos de urgencia (a)	Leyes publicadas (b)	Total
Belaunde (1980-1985)	348	667	724	1739
Alan García (1985-1990)	263	1033	665	1961
Fujimori(1990-2000)	449	1813	1067	3329
Paniagua (2000-2001)	10	122	117	249
Toledo (2001-2006)	42	205	1271	1517
Alan García (2006-2011)	142	383	732	1257
Total	1254	4223	4418	10095
Porcentajes	13%	42%	45%	100%

Fuente: Tanaka y Vera (a) y Levitt (2002: 172) (b).

Tabla 7.4.f: Decretos y Leyes durante el segundo gobierno de Alan García (2006-2011)

Tipo/Año	2006*	2007	2008	2009	2010	2011*	Total
Decreto de Urgencia	21	51	52	125	89	45	383
Decreto Legislativo	9	22	105	1	5	0	142
Total Decreto	30	73	157	126	94	45	525
Leyes (Legislativo)	74	170	110	165	123	29	681
% Decreto	40,5%	43,3%	142%	75,2%	75,6%	155,1%	78,1%

Elaboración propia con base al Diario Oficial El Peruano. * Años no completos por tratarse del inicio y fin del Cuarto Período Parlamentario (27 de julio a 26 de julio)

Tabla 7.4.1.a: Voto de confianza a Presidentes del Consejo de Ministros, 2001-2006

Candidato	Votos a favor	Votos en contra	Abstenciones	Presentes
Jorge Del Castillo	75	18	23	116
Yehude Simon	61	16	10	77
Velásquez	68	14	11	95
Chang	51	17	4	72
Rosario Fernández	46	0	28	76

Fuente: Campos (2014: 32)

Tabla 7.4.1.b: Integrantes por años legislativo de la Comisión de Constitución y Reglamento

Período	Integrantes
Primer año legislativo 26/07/2006-26/07/2007	Presidente: APRA Vicepresidente: PNP Secretario: UN Miembros: APRA (3); PNP (2); Fujimorista(2); UN(1); UPP (2); Alianza Parlamentaria (1); No Asignado (1)
Segundo año legislativo 26/07/2007-26/07/2008	Presidente: APRA Vicepresidente: Compromiso Democrático Secretario: Alianza Parlamentaria Miembros: APRA (3); PNP (3); Fujimorista(2); UN(2); UPP (1); No Asignado (1)
Tercer año legislativo 26/07/2008-26/07/2009	Presidente: APRA Vicepresidente: Compromiso Democrático Secretario: Fujimorista Miembros: APRA (4); PNP (3); Fujimorista(1); UN (2); UPP (1); Alianza Parlamentaria (1); AN (1);
Cuarto año legislativo 26/07/2009-26/07/2010	Presidente: APRA Vicepresidente: Compromiso Democrático Secretario: Fujimorista Miembros: APRA (4); PNP (3); Fujimorista(1); UN(2); UPP (1); Alianza Parlamentaria (1); AN (1);
Quinto año legislativo 26/07/2010-26/07/2011	Presidente: APRA Vicepresidente: Compromiso Democrático Secretario: Fujimorista Miembros: APRA (5); PNP (4); Fujimorista(1); UN(2); UPP (1); Alianza Parlamentaria (1); AN (2);

Fuente: elaboración propia con base al Congreso de la República del Perú.

Tabla 7.4.1.c: Delegación de Facultades al Ejecutivo durante el segundo mandato de Alan García.

Fecha	Ley Autoritativa	Materia Delegada	Plazo (días)	D.L emitidos
16/12/2006	Ley 28932	Tributaria	90	4
28/04/2007	Ley 29009	Tráfico ilícito de drogas, lavado de activos, terrorismo, secuestro, crimen organizado, trata de personas	60 (hábiles)	99
20/12/2007	Ley 29157	Implementación TLC EEUU-Perú	180	11
08/07/2010	Ley 29548	Militar-policial	45 (hábiles)	19

Fuente: Reflexión Democrática (2012)

Tabla 8.1.a: Resultados primera vuelta elecciones presidenciales de 2011.

Candidato	Porcentaje de voto	Votos Válidos
Ollanta Humala	31,72%	4.643.064
Keiko Fujimori	23,56%	3.449.595
Pedro Pablo Kuczynski	18,52%	2.711.450
Alejandro Toledo	15,64%	2.289.561
Luis Castañeda	9,83%	1.440.143
José Nique de la Puente	0,25%	37.011
Ricardo Noriega	0,14%	21.574
Rafael Belaúnde Aubry	0,11%	17.301

Elaboración propia con base al Jurado Nacional de Elecciones.

Tabla 8.1.b: Resultados segunda vuelta elecciones presidenciales de 2011.

Candidato	Porcentaje	Votos Válidos
Ollanta Humala	51,45 %	7.937.704
Keiko Fujimori	48,55 %	7.490.647

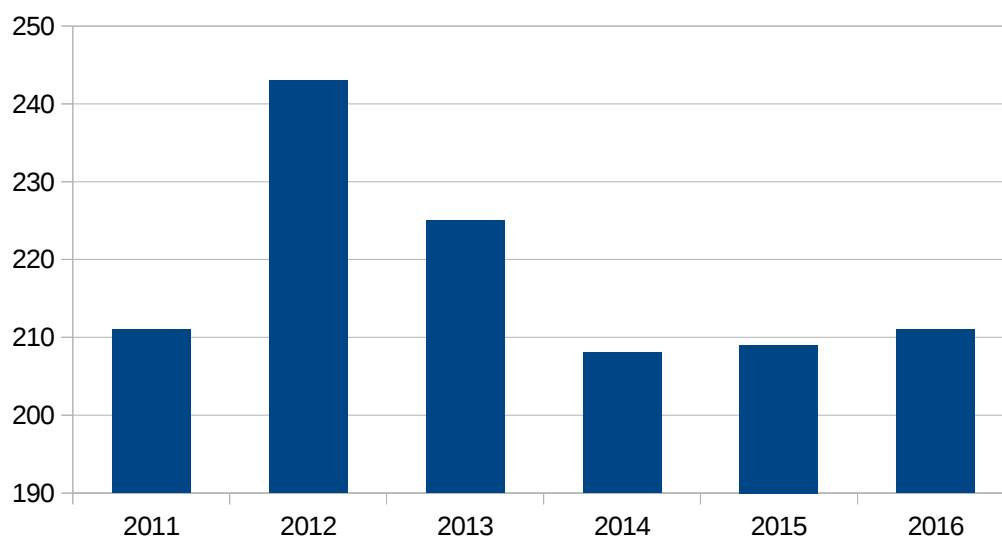
Elaboración propia con base al Jurado Nacional de Elecciones.

Tabla 8.1.c: Resultados por escaños, elecciones legislativas de 2011

Organización Partidaria	Número de escaños (y su porcentaje)	Porcentaje de votos válidos	Diferencia de escaños con elecciones 2006
Gana Perú	47 (36,15%)	25,27%	-2
Fuerza 2011	37 (28,4%)	22,97%	+24
Perú Posible	21 (16,15%)	14,83%	+19
Alianza por el Gran Cambio	12 (9,2%)	14,42%	+5
Solidaridad Nacional	9 (6,9%)	10,22%	+3
Partido Aprista Peruano	4 (3%)	6,43%	-32

Elaboración propia con base al Jurado Nacional de Elecciones.

Gráfico 8.2.a: Conflictos activos y latentes reconocidos por la Defensoría del Pueblo



Fuente: elaboración propia con base a la Defensoría del Pueblo, a fecha del mes de julio de cada año

Tabla 8.2.a: Candidaturas regionales de partidos nacionales en elecciones 2010 y 2014

Partido	Candidaturas Regiones 2014	Candidaturas Regiones 2010
Alianza para el Progreso	22	3
Fuerza Popular	15	10
AP	15	7
Frente Amplio	10	0
UPP	9	7
Partido Humanista Peruano	9	1
APRA	8	22
PP	8	2
Somos Perú	5	3
Restauración Nacional	4	6
PNP	1	3
UN	0	2

Fuente: Elaboración propia con base al JNE

Tabla 8.2.b: Presidencias obtenidas en las elecciones subnacionales de 2014.

Partido	Regiones (25)	Provincias (195)	Distritos (1615)
PNP	0	0	0
APRA	0	3	45
Somos Perú	0	4	2
AP	0	4	58
Fuerza Popular	3	4	70
Alianza para el Progreso	2	19	129
Otros Nacionales	1*	19	2
No Nacionales	19	142	1309

Fuente: ONPE. *Movimiento Cívico Ciudadano, partido de aspiración nacional y liderado por el ex-PCM Óscar Valdés.

Gráfico 8.2.b: Evolución de la aprobación y desaprobación de Ollanta Humala (2011-2016).

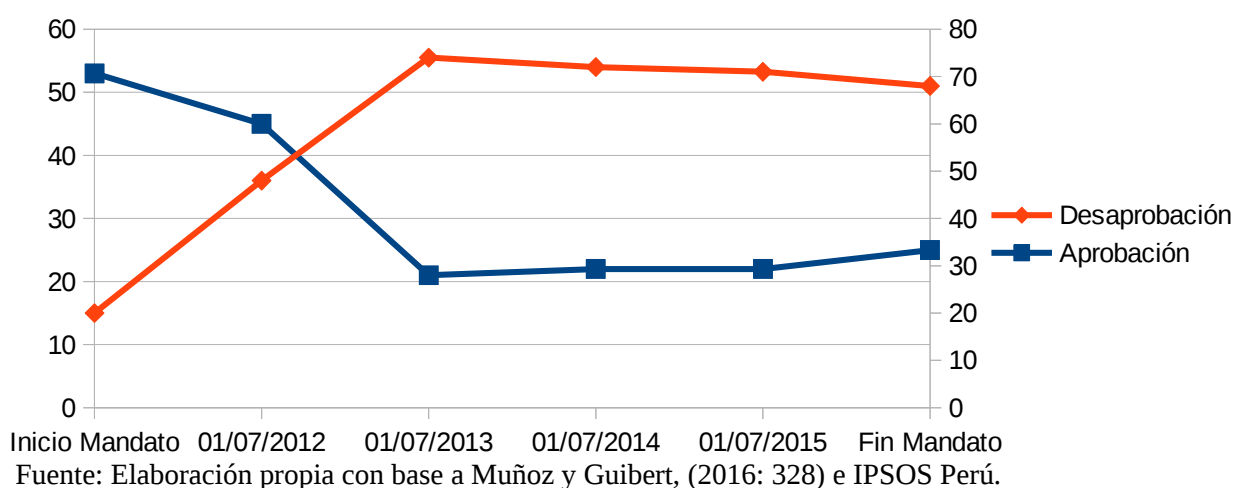


Tabla 8.2.c: Presidentes del Consejo de Ministros durante el gobierno de Ollanta Humala

Nombre	Duración en el cargo	Afiliación partidaria*	Forma de salida
Salomón Lerner Ghitis	4 meses y medio	Sí, partido aliado	Dimisión
Oscar Valdés Dancuart	7 meses	Independiente	Dimisión
Juan Jiménez Mayor	1 año y tres meses	Independiente	Dimisión
César Villanueva Arévalo	4 meses	Independiente	Dimisión
René Cornejo Díaz	5 meses	Independiente	Cesado-Dimisión
Ana Jara Velásquez	10 meses	Sí, PNP	Cesada por censura
Pedro Cateriano Bellido	1 año y cuatro meses	No	Fin Mandato.

Fuente: elaboración propia con base a la Presidencia del Consejo de Ministros y a Sosa Villagarcía (2015). * Al momento de asumir el cargo.

Tabla 8.3.1.a: Resultados electorales y evolución de los grupos parlamentarios (2011-2016)

Congresistas por grupo parlamentario y por periodo anual de sesiones						
Grupo Parlamentario	Elecciones	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Acción Popular - Frente Amplio	-	-	10	10	10	8
Alianza por el Gran Cambio	12	12	12	-	-	-
Concertación Parlamentaria	-	6	6	6	6	9
Dignidad y Democracia	-	-	-	-	-	12
Fuerza 2011/ Popular	37	37	36	36	36	34
Nacionalista Gana Perú	47	47	43	43	43	26*
Partido Aprista Peruano	4	-	-	-	-	-
Perú Posible	21	20	15	10	11	11
PPC - APP	-	-	-	7	7	7
Solidaridad Nacional	9	8	8	9	8	7
Unión Regional	-	-	-	8	8	6
No Agrupados	-	-	-	1	1	10
Total	130	130	130	130	130	130

Fuente: elaboración propia con base al Congreso de la República del Perú.

Tabla 8.3.1.b. Mesa Directiva del Congreso durante el período parlamentario 2011-2016

Período	Presidente	Vicepresidentes*
Primer año legislativo 26/07/2011-26/07/2012	Daniel Abugattás (Gana Perú)	1º Manuel Arturo Merino De Lama (PP) 2º Yehude Simon Munaro (PP) 3º Michael Urtecho Medina (SN)
Segundo año legislativo 26/07/2012-26/07/2013	Víctor Isla Rojas (Gana Perú)	1º Marco Tulio Falconí Picardo (PP) 2º Juan Carlos Eguren (ApGC) 3º José León Luna Gálvez (SN)
Tercer año legislativo 26/07/2013-26/07/2014	Fredy Otárola Peñaranda (Gana Perú)	1º María Del Carmen Omonte (PP) 2º Luis Carlos Iberico (PPC - APP) 3º José León Luna Gálvez (SN)
Cuarto año legislativo 26/07/2014-26/07/2015	Ana Maria Solórzano (Gana Perú)	1º Dalmacio Modesto Julca Jara (PP) 2º Norman Del Alcázar (Unión Regional) 3º Esther Capuñay Quispe (SN)
Quinto año legislativo 26/07/2015-26/07/2016	Luis Carlos Iberico (PPC - APP)	1º Gladys Jahuir (Dignidad y Democ.) 2º Mariano Catacora (Unión Regional) 3º Luis Galarreta Velarde (PPC-APP)

Fuente: elaboración propia con base a los datos del Congreso de la República del Perú.

Tabla 8.3.1.c: Miembros del Consejo Directivo durante el período parlamentario 2011-2016

Período	Mesa Directiva	Directivos Portavoces
Primer año legislativo 26/07/2011-26/07/2012	Presidente: Gana Perú Vicepresidencias: PP (2), SN	Gana Perú (8), Fujimorismo (6), PP (3), ApGC (3), SN (1)
Segundo año legislativo 26/07/2012-26/07/2013	Presidente: Gana Perú Vicepresidencias: PP, ApGC, SN	Gana Perú (6), Fujimorismo (6), PP (2), ApGC (2), AP-FA (2), SN (1), CP (1)
Tercer año legislativo 26/07/2013-26/07/2014	Presidente: Gana Perú Vicepresidencias: PP, ApGC, SN	Gana Perú (6), Fujimorismo (6), PP (2), AP-FA (2), SN (1), PPC- APP (1), CP (1)
Cuarto año legislativo 26/07/2014-26/07/2015	Presidente: Gana Perú Vicepresidencias: PP, Unión Regional, SN	Gana Perú (7), Fujimorismo (6), AP-FA (3), PP (2), CP (2), SN (1), Unión Regional (1), PPC-APP (1)
Quinto año legislativo 26/07/2015-26/07/2016	Presidente: PPC - APP Vicepresidencias: Dignidad y Democ, Unión Regional, PPC-APP	Fujimorismo (6), Gana Perú (5), PP (2), AP-FA (2), CP (2), DyDem (2), SN (1), Unión Regional (1), PPC-APP (1)

Fuente: elaboración propia con base a los datos del Congreso de la República del Perú.

Tabla 8.4.a Total de Proyectos de Ley presentados y publicados en El Peruano (2011-2016)

Año	Presentados	Publicados	% Éxito
2011	667	278	41,6%
2012	1175	393	33,4%
2013	1286	390	30,3%
2014	980	223	22,7%
2015	1004	178	17,7%
2016	312	38	12,1%
Total	5424	1501	27,6%

Elaboración propia con datos de El Congreso de la República del Perú.

Tabla 8.4.b Proyectos de Ley presentados por el Ejecutivo y publicados en El Peruano (2011-2016)

Año	Presentados	Publicados	% Éxito
2011	66	51	77%
2012	131	105	80%
2013	95	90	94,7%
2014	103	83	80,5%
2015	83	70	84,3%
2016	51	15	29,4%
Total	540	414	76,6%

Fuente: elaboración propia con base al Congreso de la República del Perú.

Tabla 8.4.c Proyectos de Ley presentados y publicados por Grupo Parlamentario (2011-2016)

Grupo Parlamentario	Proyectos de Ley Presentados	Proyectos de Ley Publicados	% de Éxito
AP - Frente Amplio	408	57	6,3%
Alianza Parlamentaria	299	75	8,3%
Alianza por el Gran Cambio	143	46	5,1%
Concertación Parlamentaria	187	39	4,3%
Dignidad y Democracia	199	15	1,7%
Fuerza 2011/ Popular	888	193	21,4%
Nacionalista Gana Perú	1456	331	33,4%
Perú Posible	278	56	6,2%
PPC - APP	117	18	2%
Solidaridad Nacional	353	75	8,3%
Unión Regional	170	25	2,8%
Multipartidario	386	139	35,7%
Total	5424	1069	19,7%

Fuente: elaboración propia con base al Congreso de la República del Perú.

Tabla 8.4.d: Procedencia de las leyes aprobadas durante el mandato de Ollanta Humala (2011-2016)

Año	Ejecutivo	Legislativo	Otros	Total
2011-2012	36	46	4	86
2012-2013	42	68	7	117
2013-2014	47	68	2	117
2014-2015	39	36	1	76
2015-2016	32	55	2	89
Total	196	273	16	485
Porcentajes	40,6%	56,2%	3,2%	100%

Fuente: elaboración propia con base al Congreso de la República del Perú.

Tabla 8.4.e: Decretos y Leyes durante el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016)

Tipo/Año	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	Total
Decretos Urgencia	32	9	1	7	4	53
Decreto Legislativos	28	27	22	7	47	131
Total Decreto	60	36	23	14	48	184
Leyes Ejecutivo	36	42	47	39	32	196
Leyes Legislativo	46	68	68	36	55	273
Leyes Otros	4	7	2	1	2	16
Total Leyes	86	117	117	76	89	485

Fuente: elaboración propia con base al Congreso de la República del Perú.

Tabla 8.4.d: Delegación de Facultades al Ejecutivo durante el mandato de Ollanta Humala

Fecha	Ley Autoritativa	Materia Delegada	Plazo (días)	D.L emitido
20/10/11	N.º 29792	Organización y funciones del ministerio de desarrollo e inclusión social	180 (hábiles)	1
22/12/2011	Nº 29815	Combatir minería ilegal	120 (hábiles)	10
09/06/2012	Nº 29884	Delitos tributarios y aduaneros	45 (hábiles)	18
12/09/2012	Nº 29915	Fortalecimiento y reforma institucional del Sector Interior y de Defensa Nacional	90 (hábiles)	31
09/08/2013	Nº 30073	Fortalecimiento del sistema nacional de salud	120 (hábiles)	22
18/06/2015	Nº 30336	Seguridad ciudadana, fortalecer la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado	120 (hábiles)	21
01/07/2015	Nº 30335	Administrativa, económica, financiera y seguridad ciudadana	90 (hábiles)	29

Fuente: elaboración propia con base al Congreso de la República del Perú.

Tabla 8.4.e: Integrantes por años legislativo de la Comisión de Constitución y Reglamento

Período	Integrantes
Primer año legislativo 26/07/2011-26/07/2012	Presidente: Gana Perú Vicepresidente: PP Secretario: Concertación Parlamentaria Miembros: SN (1), PP (2), Fujimorismo (4) Gana Perú (6)
Segundo año legislativo 26/07/2012-26/07/2013	Presidente: Gana Perú Vicepresidente: AP-FA Secretario: PP Miembros: SN (1), Fujimorismo (5), Gana Perú (5), ApGC (2), PP (1), CP (1)
Tercer año legislativo 26/07/2013-26/07/2014	Presidente: Gana Perú Vicepresidente: AP-FA Secretario: PP Miembros: SN (1), Fujimorismo (5), Gana Perú (5), PPC-APP (1), CP (1), PP (1)
Cuarto año legislativo 26/07/2014-26/07/2015	Presidente: Gana Perú Vicepresidente: AP-FA Secretario: PP Miembros: SN (1), CP (1), Fujimorismo (5), Gana Perú (5), PPC-APP (1), UR (1)
Quinto año legislativo 26/07/2015-26/07/2016	Presidente: Gana Perú Vicepresidente: AP-FA Secretario: DyDem. Miembros: SN (1), PP (1), Fujimorismo (5), Gana Perú (3), PPC-APP (1), UR (1), CP (1), DyDem (1)

Fuente: elaboración propia con base al Congreso de la República del Perú.

Tabla 8.4.1: Voto de confianza a Presidentes del Consejo de Ministros, 2011-2016

Candidato	Votos a favor	Votos en contra	Abstenciones	Presentes
Salomón Lerner Ghitis	90	0	33	123
Oscar Valdés Dancuart	71	0	34	105
Juan Jiménez Mayor	73	38	2	113
César Villanueva Arévalo	74	39	1	114
René Cornejo Díaz	66	52	9	127
Ana Jara Velásquez	55	54	9	118
Pedro Cateriano Bellido	73	10	39	122

Fuente: elaboración propia con base al Congreso de la República del Perú.

Tabla 9.2.a Evolución del IGP por periodo anual de sesiones

Evolución del IGP por periodo anual de sesiones			
Año	IGP	Año	IGP
2001	4,37	2010-2011	5,76
2006	6,06	2011-2012	3,41
2006-2007	3,99	2012-2013	3,8
2007-2008	5,37	2013-2014	4,02
2008-2009	6,01	2014-2015	4,02
2009-2010	5,99	2015-2016	5,81

Fuente: elaboración propia en base a datos del Congreso de la República.

Tabla 9.3.a: Presidentes del Consejo de Ministros, 2001-2016

Nombre	Duración en el cargo	Afiliación partidaria*	Forma de salida
Roberto Dañino Zapata	11 meses y medio	No.	Cesado
Luis Solari de la Fuente	11 meses y 1 semana	PP.	Cesado
Beatriz Merino Lucero	5 meses y medio	No.	Dimisión
Carlos Ferrero Costa	1 año y 4 meses	PP.	Dimisión
Pedro Pablo Kuczynski	11 meses y dos semana	No.	Fin de mandato
Jorge del Castillo Gálvez	2 años y 3 meses	APRA	Cese por corrupción
Yehude Simon Munaro	10 meses	Partido Humanista	Cese por baguazo
Javier Velásquez Quesquén	14 meses	APRA	Dimisión
José Antonio Chang	6 meses	APRA	Motivos personales
Rosario Figueroa	4 meses	APRA, pero no activa	Fin de mandato
Salomón Lerner Ghitis	4 meses y medio	Sí, partido aliado	Dimisión
Oscar Valdés Dancuart	7 meses	No	Dimisión
Juan Jiménez Mayor	1 año y tres meses	No	Dimisión
César Villanueva Arévalo	4 meses	No	Dimisión
René Cornejo Díaz	5 meses	No	Cesado-Dimisión
Ana Jara Velásquez	10 meses	PNP	Moción de censura
Pedro Cateriano Bellido	1 año y cuatro meses	No	Fin de mandato.

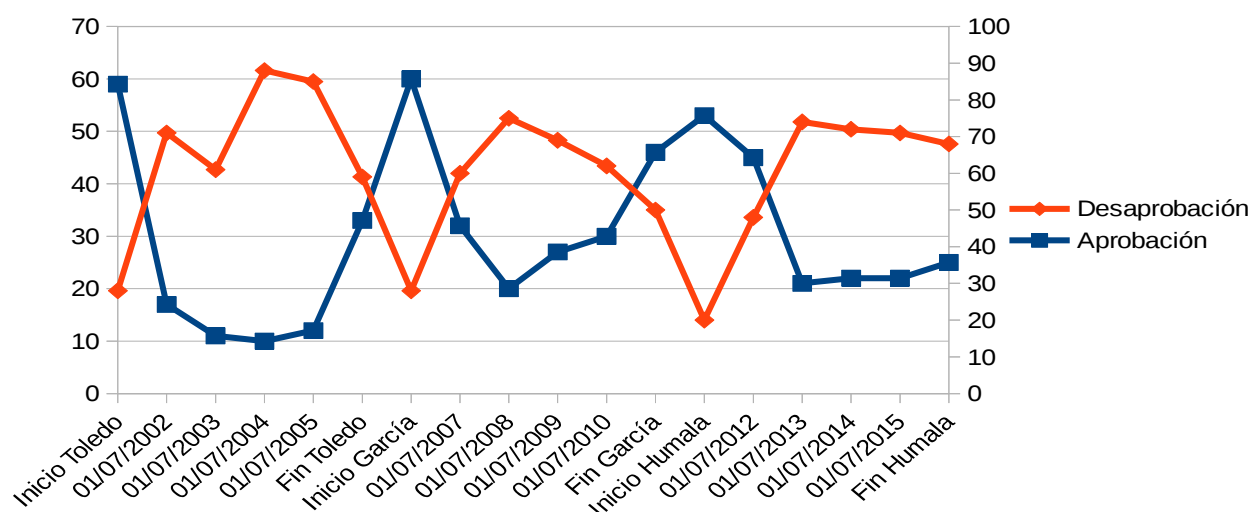
Fuente: elaboración propia con base a la Presidencia del Consejo de Ministros. * Al momento de asumir el cargo.

Tabla 9.3.b: Voto de confianza a Presidentes del Consejo de Ministros, 2001-2016

Candidato	Votos a favor	Votos en contra	Abstenciones	Presentes
Dañino	106	0	1	107
Solari	57	1	20	78
Merino	61	1	17	79
Ferrero	49	6	44	99
Kuczynski	60	6	29	95
Jorge Del Castillo	75	18	23	116
Yehude Simon	61	16	10	77
Velásquez	68	14	11	95
Chang	51	17	4	72
Rosario Fernández	46	0	28	76
Salomón Lerner	90	0	33	123
Oscar Valdés	71	0	34	105
Jiménez Mayor	73	38	2	113
César Villanueva	74	39	1	114
René Cornejo	66	52	9	127
Ana Jara	55	54	9	118
Pedro Cateriano	73	10	39	122

Fuente: Campos (2014: 32) para 2001-2011; elaboración propia con base al Congreso de la República del Perú para 2011-2016.

Gráfico 9.3.a: Aprobación y desaprobación presidencial, 2001-2016



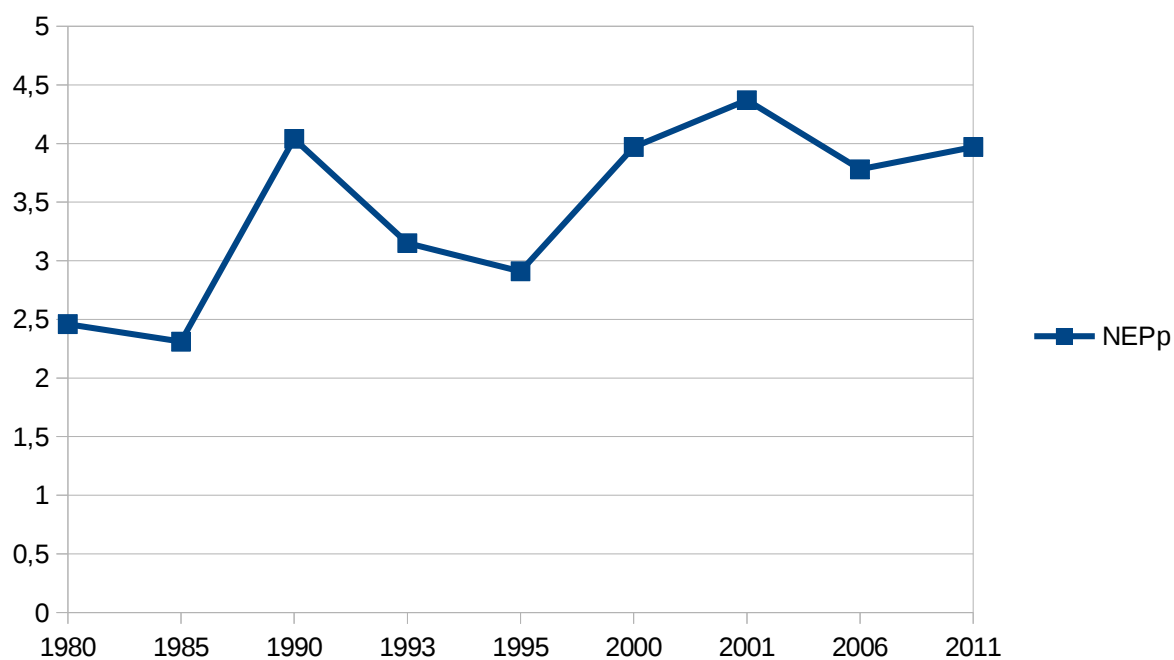
Fuente: 2001-2006: elaboración propia con base a Datum y Tanaka (2005a: 30); 2006-2011: elaboración propia en base a CPI; 2011-2016: elaboración propia en base a Muñoz y Guibert, (2016: 328) e IPSOS Perú.

Tabla 9.3.c: Decretos y leyes por mandato presidencial, 1980-2011

Presidente	Decretos legislativos (a)	Decretos de urgencia (a)	Leyes publicadas (b)	Total
Fernando Belaunde (1980-1985)	348	667	724	1739
Alan García (1985-1990)	263	1033	665	1961
Alberto Fujimori (1990-2000)	449	1813	1067	3329
Valentín Paniagua (2000-2001)	10	122	117	249
Alejandro Toledo (2001-2006)	42	205	1271	1517
Alan García (2006-2011)	142	383	732	1257
Ollanta Humala (2011-2016)	131	53	485	669
Total	1385	4276	5061	

Fuente: (a) Tanaka y Vera (2010: 101) para datos hasta 2011; (b) Levitt (2002: 172) datos hasta 2001; 2011-2016 elaboración propia en base al Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria.

Gráfico 9.4: NEPp 1980-2011



Fuente: Elaboración propia datos del Congreso de la República.

Tabla 9.5.a: Decretos y leyes por mandato presidencial, 1980-2011

Presidente	Decretos legislativos (a)	Decretos de urgencia (a)	Leyes publicadas (b)	Total
Fernando Belaunde (1980-1985)	348	667	724	1739
Alan García (1985-1990)	263	1033	665	1961
Alberto Fujimori (1990-2000)	449	1813	1067	3329
Valentín Paniagua (2000-2001)	10	122	117	249
Alejandro Toledo (2001-2006)	42	205	1271	1517
Alan García (2006-2011)	142	383	732	1257
Ollanta Humala (2011-2016)	131	53	485	669
Total	1385	4276	5061	

Fuente: (a) Tanaka y Vera (2010: 101) para datos hasta 2010; (b) Levitt (2002: 172) datos hasta 2001; 2011-2016 elaboración propia en base al Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria.